T.C.
MARMARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI
MALİYE TEORİSİ BİLİM DALI

BÜTÇE HAKKI PERSPEKTİFİNDEN BÜTÇE SAYDAMLIĞI VE DEMOKRASİ İLİŞKİSİ: SEÇİLİ ÜLKELER KAPSAMINDA BİR ANALİZ

Doktora Tezi

HİKMET DERSİM YILDIZ

İstanbul, 2022

T.C.
MARMARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI
MALİYE TEORİSİ BİLİM DALI

BÜTÇE HAKKI PERSPEKTİFİNDEN BÜTÇE SAYDAMLIĞI VE DEMOKRASİ İLİŞKİSİ: SEÇİLİ ÜLKELER KAPSAMINDA BİR ANALİZ

Doktora Tezi

HİKMET DERSİM YILDIZ

Danışman: PROF. DR. GÜLAY AKGÜL YILMAZ

İstanbul, 2022

GENEL BİLGİLER

Ad ve Soyad: Hikmet Dersim Yıldız

Anabilim Dalı: Maliye

Program: Maliye Teorisi

Tez Danışmanı: Prof. Dr. Gülay AKGÜL YILMAZ

Tez Türü ve Tarihi: Doktora - Mart 2022

Anahtar Kelimeler: Bütçe, Bütçe Hakkı, Bütçe Saydamlığı, Açık Bütçe Endeksi, Demokrasi, Demokrasi Endeksi.

ÖZET

BÜTÇE HAKKI PERSPEKTİFİNDEN BÜTÇE SAYDAMLIĞI VE DEMOKRASİ İLİŞKİSİ: SEÇİLİ ÜLKELER KAPSAMINDA BİR ANALİZ

Bütçe ve bütçe hakkı kavramları son yıllarda vatandaşlar ve hükümetler tarafından üzerinde durulması gereken iki önemli konu haline gelmiştir. Artan kamu harcamalarının bir sonucu olarak bütçe hakkı, kamu maliyesi literatüründe önemli bir konu olmaktadır. Bu açıdan toplum içinde yaşayan tüm vatandaşların, hazırlanan ve uygulanan bütçe hakkındaki düşüncelerini ifade ve bilgi talep etmeleri bütçe hakkına işaret etmektedir. Bütçe hakkı ise genellikle, demokrasi seviyesinin önemli bir noktaya ulaştığı ve saydam bir bütçe sürecini yürüten ülkelerde kötüye kullanılmadan uygulanabilmektedir. Bu bağlamda çalışmanın amacı, bütçe saydamlığı ve demokrasi arasındaki ilişkinin seviyesini ortaya çıkarmaktır. Çalışmada bütçe hakkı, bütçe saydamlığı ve demokrasi konuları literatürde yer alan teorilere dayandırılmış ve açıklanmıştır. Ardından Açık Bütçe Endeksi, Demokrasi Endeksi ve diğer bağımsız değişken verileri yardımıyla 81 ülke altı ayrı yıl regresyon analizine tabi tutulmuştur ve bütçe saydamlığı ile demokrasi arasında anlamlı ve pozitif ilişki bulunmuştur. Çalışmanın sonunda bu ilişkinin ölçümüne dair bulgular ve teorik açıklamalar sunulmuştur.

GENERAL KNOWLEDGE

Name and Surname: Hikmet Dersim Yıldız

Field: Public Finance

Programme: Theory of Public Finance

Supervisor: Prof. Dr. Gülay AKGÜL YILMAZ

Degree Awarded and Date: Ph.D – Mart 2022

Keywords: Budget, Budget Right, Budget Transparency, Open Budget Index, Democracy, Democracy Index.

ABSTRACT

THE RELATIONSHIP BETWEEN BUDGET TRANSPARENCY AND DEMOCRACY FROM PERSPECTİVE OF BUDGET RIGHT: AN ANALYSIS IN SELECTED COUNTRIES

The concepts of budget and budget right have become two important issues that should be emphasized by citizens and governments in recent years. As a result of increasing public expenditures, budget right is an important topic in the public finance literature. From this point, the right of all citizens living in the society to express their thoughts and demand information about the prepared and implemented budget indicates the right to the budget. The budget right, on the other hand, can be used without being abused in countries where the level of democracy has reached an important point and which carries out a transparent budget process. In this context, the aim of the study is to reveal the level of the relationship between budget transparency and democracy. In the study, the budget right, budget transparency and democracy issues are based on the theories in the literature and explained. Then, with the help of Open Budget Index, Democracy Index and other independent variable data, 81 countries were subjected to regression analysis for six separate years and significant and positive relationship was found between budget transparency and democracy.. At the end of the study, findings and theoretical explanations about the measurement of this relationship are presented.

İÇİNDEKİLER

Sayfa No.

TABLO LİSTESİ VI

KISALTMALAR VII

GİRİŞ 1

BİRİNCİ BÖLÜM

BÜTÇENİN TEORİK TEMELLERİ VE BÜTÇE HAKKI PERSPEKTİFİNDEN BÜTÇE SAYDAMLIĞI

1. Bütçe ve Bütçe Hakkı Kavramının Tarihsel Gelişimi 5
   1.1. Bütçe:Terim, Tanım ve Kapsamı 5
      1.1.1. Bütçe Terimi ve Kullanılmaya Başlanması 6
      1.1.2. Bütçe Tanımı 6
      1.1.3. Bütçe ve Bütçe Hakkının Gelişimine Bağlı Olarak Ortaya Çıkan İşlevler 11
   1.2. Magna Carta ile Başlayan Demokratik Bütçe Hareketi: Bütçe Hakkı 13
      1.2.1. Bütçe Hakkı 13
      1.2.2. Bütçe Hakkının Gelişimi 16
         1.2.2.1. İngiltere'de Bütçe Hakkının Gelişimi 17
         1.2.2.2. Fransa'da Bütçe Hakkının Gelişimi 20
         1.2.2.3. A.B.D' de Bütçe Hakkının Gelişimi 22
         1.2.2.4. Almanya'da Bütçe Hakkının Gelişimi 23
         1.2.2.5. Türkiye'de Bütçe Hakkının Gelişimi 25
   1.3. Bütçeleme İlkeleri 30
      1.3.1. Literatürde Yer Alan Bütçe İlkeleri 30
      1.3.2. OECD Tarafından Tanımlanan Bütçe İlkeleri 32
2. Bütçe Hakkını Etkin Kılacak Modern Bir Bütçe İlkesi: Bütçe Saydamlığı 35
   2.1. Saydamlık Kavramı 35
   2.2. Bütçe Saydamlığı: Tanımı, Gerekliliği, Koşulları 38
      2.2.1. Bütçe Saydamlığının Önemi 40
      2.2.2. Bütçe Saydamlığının Faydaları 41
      2.2.3. Bütçe Saydamlığının Koşulları 43
   2.3. Bütçe Saydamlığı ve Bütçe Hakkı İlişkisi 46
   2.4. Bağımlı Mekanizmalar: Bütçe Saydamlığı ve Hesap Verme Sorumluluğu 48

2.4.1. Hesap Verme Sorumluluğu Kavramı 48
2.4.2. Bütçe Saydamlığı ve Hesap Verme Sorumluluğu İlişkisi 50
2.4.3. Denetim Mekanizmasının Etkinliği ve Saydamlık-Hesap Verme Sorumluluğu İlkeleri 52
2.5. Bütçe Saydamlığına İlişkin Çalışmalar 54
2.5.1. Ulusal Çalışmalar 55
2.5.2. Uluslararası Çalışmalar 57

İKİNCİ BÖLÜM

DEMOKRASİ KAVRAMI VE BÜTÇE İLE İLİŞKİSİ

1. Demokrasi: Tanımı, Gelişimi, Şartları, İlkeleri 63
1.1. Demokrasi Tanımı 64
1.1.1. Klasik (Antik Yunan) Demokrasi 64
1.1.2. Modern Demokrasi 65
1.2. Demokrasinin Tarihsel Gelişimi 69
1.3. Demokrasinin Özellikleri 70
1.3.1. Demokrasinin Şartları 70
1.3.2. Demokrasinin Temel İlkeleri 72
1.3.2.1. Temsil 75
1.3.2.2. Katılım 76
1.3.2.3. Eşitlik ve Özgürlük 78
2. Demokrasi Türleri ve Bütçe 81
2.1. Doğrudan Demokrasi 81
2.1.1. Klasik Doğrudan Demokrasi 82
2.1.2. Günümüzde Doğrudan Demokrasi: İsviçre Örneği 82
2.2. Doğrudan Demokrasiden Temsili Demokrasiye: Asil-Vekil İlişkisi Bakımından Parlamenter Temsil 85
2.3. Bütçe ve Demokrasi 90
3. Bütçe ve Demokrasi İlişkisinin Demokratik Bütçe Uygulamaları Açısından Değerlendirilmesi 93
3.1. Katılımcı Bütçe 93
3.2. Sosyal Bütçe 95
3.3. Vatandaş Bütçesi 99

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

SEÇİLİ ÜLKELER KAPSAMINDA DEMOKRASİ VE BÜTÇE SAYDAMLIĞI İLİŞKİSİNİN ÖLÇÜLMESİ: EKK YÖNTEMİ İLE ANALİZİ

1. Araştırmanın Amacı 102
2. Araştırmanın Önemi 103
3. Araştırmanın Kapsamı 103
4. Literatür Araştırması 103
5. Araştırmanın Metodolojisi 118
5.1. Araştırmanın Hipotezleri 118
5.2. Araştırmanın Verileri ve Modeli 119
5.2.1. Veriler, Metodoloji ve Kısıtlar 119
5.2.2. Araştırmanın Tahmin Yöntemi ve Modeli 121
5.3. Araştırmanın Veri Seti ve Değişkenleri 122
5.3.1. Bağımlı Değişkenler 124
5.3.1.1.Bütçe Saydamlığı İçin Bir Ölçüm Aracı: Açık Bütçe Endeksi 124
5.3.1.1.1. Açık Bütçe Endeksi: Genel Bilgiler 124
5.3.1.1.2. Açık Bütçe Endeksi'nin Literatürdeki Yeri ve Önemi 126
5.3.1.1.3. Açık Bütçe Endeksi'nin Amacı 127
5.3.1.1.4. Açık Bütçe Endeksi'nin Yapısı, Kapsamı ve İçeriği 127
5.3.2. Bağımsız Değişkenler 133
5.3.2.1. Demokrasiyi Ölçmek İçin Bir Araç: Demokrasi Endeksi 133
5.3.2.1.1. Demokrasi Endeksi: Genel Bilgiler 133
5.3.2.1.2. Demokrasi Endeksi'nin Literatürdeki Yeri ve Önemi 135
5.3.2.1.3. Demokrasi Endeksi'nin Amacı 136
5.3.2.1.4. Demokrasi Endeksi'nin Yapısı, Kapsamı ve İçeriği 137
5.3.2.2. Diğer Bağımsız Değişkenler 142
5.3.3. Kukla Değişkenler 143
6. Araştırma Bulguları 144
6.1. Özet İstatistikler 144
6.2. Model Sonuçları ve Bulgular 148

SONUÇ 159

EKLER 171

KAYNAKÇA 194

TABLO LİSTESİ

Tablo 1: OECD Bütçe Saydamlığı İçin İyi Uygulamalar Kapsamı 60
Tablo 3: Bağımlı, Bağımsız ve Kukla Değişkenler 123
Tablo 2: Açık Bütçe Endeksi'nde Yer Alan Temel Belgeler..... 130
Tablo 4: 2008 Yılı Değişkenlere Ait Özet İstatistikler 144
Tablo 5: 2010 Yılı Değişkenlere Ait Özet İstatistikler 144
Tablo 6: 2012 Yılı Değişkenlere Ait Özet İstatistikler 145
Tablo 7: 2015 Yılı Değişkenlere Ait Özet İstatistikler 145
Tablo 8: 2017 Yılı Değişkenlere Ait Özet İstatistikler 145
Tablo 9: 2019 Yılı Değişkenlere Ait Özet İstatistikler 145
Tablo 10: 2008 Yılı Korelasyon Matrisi 147
Tablo 11: 2010 Yılı Korelasyon Matrisi 147
Tablo 12: 2012 Yılı Korelasyon Matrisi 147
Tablo 13: 2015 Yılı Korelasyon Matrisi 147
Tablo 14: 2017 Yılı Korelasyon Matrisi 147
Tablo 15: 2019 Yılı Korelasyon Matrisi 148
Tablo 16: 2008 Yılı Model Sonuçları 149
Tablo 17: 2010 Yılı Model Sonuçları 150
Tablo 18: 2012 Yılı Model Sonuçları 151
Tablo 19: 2015 Yılı Model Sonuçları (Robust Dirençli Standart Hatalar) 152
Tablo 20: 2017 Yılı Model Sonuçları 153
Tablo 21: 2019 Yılı Model Sonuçları 154
Tablo 22: Çalışma Kapsamına Alınan Ülkeler 175
Tablo 23: 2019 Yılı Açık Bütçe Endeksi Ülke Sıralaması 176
Tablo 24: 2019 Yılı Demokrasi Endeksi Ülke Sıralaması 177
Tablo 25: 2019 Yılı Küresel Barış Endeksi Ülke Sıralaması..... 178
Tablo 26: 2019 Yılı Eğitim Endeksi Ülke Sıralaması..... 179

KISALTMALAR

ABD: Amerika Birleşik Devletleri

Bkz.: Bakınız

Citizen: Vatandaş Bütçe Değişkeni

Democ: Demokrasi Endeksi (Democracy Index)

E.T.: Erişim Tarihi

Edu: Eğitim Endeksi (Education Index)

EIU: Ekonomist İstihbarat Birimi (Economist Intelligence Unit)

EKK: En Küçük Kareler

GMK: Genel Muhasebe Kanunu (Muhasebe-i Umumiye Kanunu)

Gpi: Küresel Barış Endeksi (Global Peace Index)

GSYH: Gayrisafi Yurt İçi Hasıla

IBP: Uluslararası Bütçe Ortaklığı **(**International Budget Partnership)

IEP: Ekonomi ve Barış Enstitüsü (Institute for Economics and Peace)

IMF: Uluslararası Para Fonu (International Money Fund)

INCOSAI: Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Kongresi **(**The International Congress of Supreme Audit Institutions)

INTOSAI: Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Örgütü (The International Organization of Supreme Audit Institutions)

IPU: Parlamentolar Arası Birlik (Inter-Parliamentary Union)

ISSAI: Yüksek Denetim Kurumları Standartları (International Standards of Supreme Audit Institutions)

KMYKK: Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (5018 sayılı)

M.Ö.: Milattan Önce

M.S.: Milattan Sonra

OBI: Açık Bütçe Endeksi **(**Open Budget Index)

OECD: Ekonomik Kalkınma ve İş birliği Örgütü (Organisation for Economic Co-operation and Development)

OLS: Ordinary Least Squares

STK: Sivil Toplum Kuruluşu

TBMM: Türkiye Büyük Millet Meclisi

TEPAV: Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı

TESEV: Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfi

UNCTAD: Birleşmiş Milletler Ticaret ve Kalkınma Konferansı (United Nations Conference on Trade and Development)

UNDP: Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (United Nations Development Programme)

vb.: Ve benzeri

vd.: Ve diğerleri

yy: Yüzyıl

GİRİŞ

Bütçe, siyasi, sosyal ve hukuki bakımdan birçok disiplini ilgilendiren, bununla birlikte mali-iktisadi yönü ağır basan bir olgudur. Bu yönüyle hem hükümet hem de toplum açısından oldukça önemli bir belge niteliği taşımaktadır. Temelde birçok alanda bütçe yapılabilmekle beraber bu çalışmanın ana eksenini devlet/kamu bütçesi oluşturmaktadır. Bütçe oldukça net ve kısa bir tanımla, devletin belli bir zaman diliminde yapacağı harcamalar, toplayacağı vergilere ilişkin tahminlerin yer aldığı ve denk olmaması durumunda ortaya çıkacak borçlanma tutarını gösteren hukuki bir belgedir. Yürütme organının hazırladığı bütçenin yasama organınca onaylanması ile uygulanabilir olması, yürütmenin yasama organının verdiği yetki ve koyduğu sınırlar çerçevesinde gerçekleşmesini sağlamaktadır. Bütün bunlar bir arada değerlendirildiğinde bütçenin kapsamı itibarıyla hem hukuki hem de idari bir tasarruf olduğu ifade edilebilir.

Bütçe, tarihsel gelişimi incelendiğinde özellikle 1215 Magna Carta Fermanı ile toplumların ilgi odağı haline gelmiştir. Bu belge ile dönemin kralı keyfi vergilendirmelerde bulunamayacak, yalnızca meclisler aracılığıyla onaylanan vergiler yasalaşabilecektir. Görüldüğü üzere hükümdarların diledikleri gibi vergi koyabilmesinin önüne geçilmiş, bütçe ve bütçe hakkı kavramları günümüz kimliklerini kazanmaya başlamışlardır. Dolayısıyla yasal kazanımları açısından bütçe ve bütçe hakkı kavramlarının tarihsel geçmişleri 13. yüzyıla kadar uzanmaktadır. Esasında bu gelişmeler, yalnızca bütçe hakkının ortaya çıkışı açısından değerlendirilmemelidir. Bütçe hakkı aynı zamanda toplum bireylerinin mücadeleleri doğrultusunda kazanılmış demokratik bir kazanım olarak da nitelendirilmelidir. Günümüz toplumları bakımından milli egemenliğin mali alandaki yansımalarına işaret eden bütçe hakkı, parlamentoların ve hükümetlerin diledikleri şekilde vergi koyamaması sonucunu doğurmaktadır. Dolayısıyla bütçe hakkı demokratik mücadeleler ve kazanımlar açısından öncü bir kavram haline gelmiştir.

Bütçe hakkı, adil, özgür ve düzenli aralıklarla yapılan seçimler yoluyla parlamentolara devredilmekte, parlamentolar tarafından kullanılmaktadır. Ancak bu hakkın devir mekanizmasının etkinliği, bütçe hakkının adil işleyip işlemediğine bağlı olmaktadır.

Eğer toplum bireyleri ödedikleri vergilerle finanse edilen kamu harcamalarının yerinde ve gerekli olmadığı kanaatine varırsa sıradaki seçimler vasıtasıyla yeni bir yönetim belirleyebileceklerdir. Bütçe hakkını bu özelliği sebebiyle, aynı zamanda bir aklama aracı olarak da ifade etmek yanlış olmayacaktır. Bu noktada bütçe hakkının nasıl kullanıldığının vatandaşlar tarafından biliniyor olması önem arz etmektedir. Hükümet ile toplum bireyleri ilişkisi kapsamında bilgi alışverişi, saydamlığın sağlanması açısından elzemdir. Dolayısıyla vatandaşlar yerel ya da merkezi yönetim ölçeğinde birtakım bilgi taleplerini, seçilmişler (vekiller) aracılığıyla meclise taşıyabilme hakkına sahip olmakla birlikte, temsilciler de bu talepleri göz önüne alarak karşılamak zorundadırlar. Hükümet ile vatandaşlar arasında var olan bu ilişki -bütçe hakkının bir gereği olarak- tüm demokratik toplumlarda uygulanması gereken bir süreçtir. Bilgi toplumlarının bu yönde gelişmesiyle birlikte vatandaşlar taleplerinin yerine getirilmesi ile ilgili değerlendirmelerde bulunmak isteyeceklerdir. Sonuç olarak vatandaşların değerlendirme faaliyetleri ise ancak bilgiye erişebildikleri, diğer bir ifadeyle saydamlığın sağlandığı ölçüde, doğru ve rasyonel olabilecektir. İşte bütçe hakkından kaynaklanan bu bilgi talepleri, yetkili kılınan vekillerin performansının izlenmesi ve değerlendirilmesi için bir önkoşuldur. Vatandaşlar bu bilgilere ancak saydam işleyen bir mali yönetimin varlığı altında ulaşabilecektir. Dolayısıyla bu durum bütçe hakkının etkin işlemesi için saydam bir bütçenin varlığına işaret etmektedir.

Bütçe saydamlığı en basit şekilde, kamu harcamalarına, kamu gelirlerine ve kamu borçlanmasına ilişkin bilgilere vatandaşların da erişebilmesini ifade etmektedir. Daha geniş bir ifadeyle bütçeye dair tüm bilgi ve belgelere, önceden belirlenmiş dönemlerde, tüm toplum bireylerinin ulaşabilmesi ve yalnızca ulaşmakla kalmayıp anlayabilmesine bütçe saydamlığı denilmektedir. Dolayısıyla bütçenin hazırlanma ve uygulama sonuçlarına ilişkin bilgi ve belgelerin parlamento ve bağımsız kontrol mekanizmaları tarafından vatandaşlara sunulması, bütçe saydamlığının teknik boyutunu açıklamaktadır. Ancak bütçe saydamlığı bu durumdan daha büyük bir anlam ifade etmektedir. Saydam bir bütçe süreci, bütçe hakkının temsilciler tarafından parlamentolarda nasıl kullanıldığına dair bilgileri vatandaşlara sunarak, sonraki seçimler için belirleyici olabilecektir. Sonuç olarak vatandaşların seçtikleri temsilciler aracılığıyla bütçe haklarını kullanabilmeleri konuyu temsili demokrasinin işlerliği noktasına taşımaktadır. Kısacası temsili demokrasi için asgari bir usul şartı

belirlenirse, saydam bir bütçe süreci bu şartı sağlayacaktır. Netice itibarıyla bütçe saydamlığının sağlanması, vatandaşın mali egemenliğini ifade eden bütçe hakkının ve dolayısıyla temsili demokrasinin işleyip işlemediğini görebilmek bakımından oldukça önemlidir.

Dünya genelinde, ülke nüfuslarının fazlalığı sebebiyle doğrudan demokrasinin uygulama alanı bulması zorlaşmaktadır. Bu noktada en ideal ve adil demokrasi şeklinin doğrudan demokrasi olduğu ifade edilse de birçok ülkede seçilen temsilciler aracılığıyla temsili demokratik rejimler uygulanmaktadır. Dolayısıyla bütçe hakkı, doğrudan demokrasinin uygulama zorluğu neticesinde, alternatif bir demokratik rejim olan temsili demokrasilerin oluşması açısından anahtar bir kavram haline gelmiştir. Vatandaşların özellikle mali alanda egemenlik ve haklarını kullanabilmelerini sağlayan ve temsili demokrasilerin oluşmasının temelini oluşturan en önemli araçların başında bütçeler gelmektedir. Sonuç olarak saydam bir bütçe süreci bütçe hakkının nasıl kullanıldığına ilişkin vatandaşların bilgilenmesine yardımcı olmak suretiyle, temsili demokrasilerin işlerliğine dair güçlü bir gösterge olacaktır. Tüm bu açıklamalar çerçevesinde bütçe saydamlığı ve demokrasi arasında var olan ilişki daha anlamlı hale gelmektedir. Özellikle demokratik rejimlerle yönetilen ülkelerde, kamuoyu tarafından büyük bir ilgi ve talep gören bütçe, vatandaşların erişebildikleri bilgiler kadar anlaşılabilir olmaktadır. Dolayısıyla bütçe hakkının bir gereği olarak bütçe bilgilerine erişebilmek, geçmişten günümüze kadar elde edilen demokratik kazanımların bir sonucudur

Bu çalışmada dünyanın ve Türkiye'nin gündeminde önemli bir yer işgal eden bütçe saydamlığı konusu ve bütçe saydamlığı ile demokrasi arasındaki bağ ele alınmıştır. Çalışma üç ana bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde ilk olarak bütçe kavramına değinilerek, bütçe tanımlarına odaklanılmıştır. Ardından çalışmanın konusuna ışık tutan bütçe hakkı açıklanarak, tarihsel gelişimi incelenmiştir. Saydamlık ilkesini de barındırması bakımından bütçeleme ilkeleri açıklanmış ve bütçeye ilişkin çizilen teorik çerçeveden sonra bütçe saydamlığı derinlemesine irdelenmiştir. Bütçe saydamlığı hem teorik anlamda hem de ulusal ve uluslararası uygulama ve standartlar göz önünde bulundurularak değerlendirilmiştir.

İkinci bölümde, çalışmanın sac ayaklarından bir diğeri olan demokrasi kavramı ele alınmıştır. Demokrasiye ilişkin tanım ve açıklamalar yapılırken, kavramın özellikle siyasi ve sosyal yönleri vurgulanmaya çalışılmıştır. Diğer bir ifadeyle siyasal yönetimin ve vatandaşların demokrasi olgusundan ne anladıkları, tarihsel süreç içerisinde çalışmada değerlendirilmiştir. Demokrasiyle ilgili teorik altyapı hazırlandıktan sonra dünyada genel kabul görmüş demokrasi ilkeleri incelenmiştir. Son olarak ilkeler bağlamında bütçe ve demokrasi arasındaki ilişki ortaya konarak, demokratik bütçe uygulamalarına değinilmiştir.

Tezin üçüncü bölümünde, bütçe saydamlığı ve demokrasi arasındaki ilişkiye ilişkin ampirik uygulamaya yer verilmiştir. Bu kapsamda öncelikle araştırmanın önemi ve amacı vurgulanmış, ardından geniş bir literatür taraması neticesinde edinilen bilgiler özetlenmiştir. Araştırmada kullanılan bağımlı ve bağımsız değişkenlere (bütçe saydamlığı, demokrasi, eğitim, barış, vatandaş bütçesi ve ülkelerin gelişmişlik düzeyleri) ait veri setleri, oluşturulan modeller ve metodoloji tanımlanmıştır. Son olarak yatay kesit veri tekniği kullanılarak yapılan regresyon analizi ve en küçük kareler tahmin yöntemi kullanılmış; analiz sonucunda ortaya çıkan ampirik bulgular yorumlanmıştır. Sonuç bölümünde ise çalışmada elde edilen bilgi ve bulgular ortaya konularak, önerilerde bulunulmuştur.

BİRİNCİ BÖLÜM

BÜTÇENİN TEORİK TEMELLERİ VE BÜTÇE HAKKI PERSPEKTİFİNDEN BÜTÇE SAYDAMLIĞI

1. Bütçe ve Bütçe Hakkı Kavramının Tarihsel Gelişimi

1.1. Bütçe: Terim, Tanım ve Kapsamı

Bütçe kavramını derinlemesine incelemeden evvel, böyle bir belgenin ya da hukuki tasarrufun neden oluştuğunu, genel bir bütçe belgesine neden ihtiyaç duyulduğunu anlamakta fayda vardır. Öncelikle kamu maliyesinin çekirdeğini incelemek gerekmektedir. Bu açıdan kamu maliyesinin özü bazı insanların diğer insanlar için para harcamasıdır. Demokrasilerde seçmenler, kamu harcamaları ve vergiler üzerindeki tasarruf yetkisini seçilmiş politikacılara devreder. Seçilen politikacılar arasından hükümet durumuna gelenlerin, kamu harcamalarına ve vergilere ilişkin tercihlerine dayanarak, hazırladıkları bütçenin yasama organınca onaylanması neticesinde uygulanacak bütçe oluşturulacaktır (Shah, 2007, s.3-4). Bu nedenle bütçeyi hazırlayacak ve esasen bütçenin ihtiva ettiği gelir ve giderlerin kim tarafından toplanıp harcanacağını da bilmek gerekmektedir. Bu noktada devlet kavramı ön plana çıkmaktadır. Toplum halinde, belli bir ülke ya da toprak parçası üzerinde yaşayan milleti yöneten teşkilat devlet olarak ifade edilebilir (Pehlivan, 2018, s.19).

Devletin başlıca varlık gayesi kolektif ihtiyaçları gidermektir. Dolayısıyla kolektif ihtiyaçları gidermek için devletin karşılamak zorunda olduğu hizmetler -toplumun adalet ve savunma hizmetlerine olan ihtiyaçları karşılamak- kamu hizmetleri olarak karşımıza çıkmaktadır. Bireyler için geçerliliğini koruyan sınırsız ihtiyaçları sınırlı kaynaklarla giderme sorunu, kamu sektörü ya da devlet için de geçerlilik arz etmektedir. Bu nedenle sınırlı kaynaklar sınırsız kamu ihtiyaçlarını karşılama problemi, kamu gider ve gelirleri arasında bir denge kurulmasını gerektirmektedir. Doğal olarak toplumsal ihtiyaçları karşılamakla zorunda olan devlet, ihtiyaçları karşılamak için yapacağı harcama ve harcamaları finanse edecek gelirler arasında kuracağı dengeyi bütçe aracılığıyla sağlamaktadır (Pehlivan, 2018, s.19-20).

1.1.1. Bütçe Terimi ve Kullanılmaya Başlanması

Bütçe teriminin, kökenine bakıldığında Latince "bulga" ve Fransızca "bouge" ya da "bougette" kelimelerinden türediği ifade edilmekte ve deriden bir çanta veya torba anlamına gelmektedir. Tarihsel gelişimi içerisinde bütçe kavramı, İngilizce "budget" kelimesine dönüşmüş ve bugün kullanılan anlamıyla ilk defa 17. yy. da kullanılmaya başlanmıştır. Kavramının kullanımının başlangıcı, İngiltere'de dönemin Maliye Bakanı olarak adlandırılabilecek yetkili kişinin, elinde deri bir çanta ile parlamentoya gelmesine kadar uzanmaktadır. Bütçe tartışmalarına Maliye Bakanı tarafından getirilen çantanın açılması ya da İngilizce anlamıyla "opening the budget" terimi ile başlanmıştır. Böylece bütçe kelimesi, çanta anlamını yitirerek, daha geniş bir ifadeye bürünmüş ve çanta içinde yer alan "devletin yıllık gelir ve gider tahminlerini gösteren belgeler" anlamına gelmeye başlamıştır (Feyzioğlu, 1981, s.12-13).

Ardından Fransızlar 17 ve 18. yy. da birtakım farklı kelimeler kullanmış olsalar da (etta, livere, prospectus), bütçe kelimesi tüm bu kelimelerin önüne geçmiş ve 19. yy. başlarında Fransa'da ilk resmi belgede kullanılmaya başlanmıştır (Sayar, 1971, s.3).

Bütçe kavramının Türkiye'de kullanılması ise Tanzimat sonrasına kalmaktadır. Bütçe terimi İlk olarak 1855 yılında hazırlanmış olan *Bütçe Nizamnamesi*[*]*'* nin ana başlığında kullanılmıştır. Lakin nizamnamenin metin kısmında bütçe ifadesinin yerine *Muvazene (Denge) Defteri* kavramı kullanılmıştır. Bütçe kelimesinin resmi ve yasal olarak Türkçe diline yerleşmesi ise 1876 tarihli Anayasa (Kanun-i Esasi) ile olmuştur (Edizdoğan ve Çetinkaya, 2014, s.2).

1.1.2. Bütçe Tanımı

Bütçe, siyasi ve hukuki anlamıyla oldukça büyük bir önem arz eden ve aslında iktisadi niteliği ağır basan bir olgudur. Temel iktisat biliminde, sınırlı olan kaynaklarla sınırsız olabilecek ihtiyaçları karşılamak asıl problem olarak karşımıza çıkmaktadır. Mevcut kaynaklarla ihtiyaçları karşılama ya da ihtiyaçlar arasında alternatif tercihler oluşturma her bireyin, hanehalkının ve kurumun karşılaştığı bir durumdur. Haftalık harçlığını

[*] *a*. Tüzük.
b. Herhangi bir kurumun ya da kuruluşun tutacağı yolu ve uygulayacağı hükümleri sırasıyla gösteren maddelerin hepsi. (Bkz. sozluk.gov.tr)

alan bir öğrenciden, aylık maaş karşılığı çalışan bir memura, geliri sınırlı olan bir belediye ve hatta tüm ülkenin üretim gücü ve gelirini yönetme vasfına sahip olabilen devlete kadar tüm ekonomik ve sosyal birimler bu kaynak ve ihtiyaç problemiyle karşı karşıya kalmaktadır. Gelirlerle giderleri karşılama, genellikle belli bir zaman dilimiyle sınırlı olan bir konudur. Yukarıda verilen örneklere dayanarak, bir öğrenci haftalık, memur aylık ve en nihayetinde tüm özel sektör ve kamu kurumları yıllık gelir ve giderlerini belli ihtiyaçlara yönlendirerek, diğer bir ifadeyle tahsis ederek, denkleştirmeye çalışmaktadır (Feyzioğlu, 1981, s.3-4). Bununla birlikte özel sektör ve kamu sektörü açısından bütçenin farkının ortaya konulmasında fayda vardır. Özel sektörde gelir ve giderlerin tahmini esası oluştururken, kamu için tahmin edilen gider ve gelirlerin önceden izin alınarak uygulanması gerekmektedir (Duverger, 1955, s.65).

Çok daha felsefi ve siyasi bir bakış açısıyla ABD' li siyaset bilimci Aaron Wildavsky bütçelemeyi, *"finansal kaynakları insan amaçlarına dönüştürmek"* şeklinde tanımlamıştır. Ayrıca bütçeyi geçmişe ait bir kayıt ve geleceğe ait bir belge olarak ifade etmiştir. Dolayısıyla geçmişten yola çıkarak geleceğe ait planlamalar ve tahminler yapılabilecek belgelerdir (Wildavsky, 1986, s.7).

Siyasi ve hukuki anlamları dışında, esasında iktisadi anlamının ön planda olması gereken bütçe kavramı için ulusal ve uluslararası literatürde birçok yazar tarafından farklı tanımlamalar karşımıza çıkmaktadır. Dönemin Fransız maliyecisi Edgar Allix'in "Finans Bilimi ve Fransız Mali Mevzuatı Üzerine Bir İnceleme"* adlı kitabında bütçe, devletin belli bir zaman dilimi için gelir ve harcamalarının tahmin edilmesini mümkün kılan, gelir elde edilmesine ve harcama yapılmasına izin veren bir tasarruftur (Edizdoğan ve Çetinkaya, 2014, s.3). Diğer bir maliye düşünürü René Stourm' a göre devlet bütçesi, kamuya ait gelir ve giderlerin mali yıl başlamadan önce izin verildiği ve onaylandığı bir tasarruftur (Gürsoy, 1981, s.5). Fransız ekonomist Paul Leroy-Beaulieu' ya göre ise bütçe, belirli bir zamanda elde edilen gelir ve yapılan giderlerin tahminlerini ve kıyaslamalarını içeren tablo olması yanında, yetkili organlarca bu gelirlerin elde edilmesi ve giderlerin yapılması için verilmiş olan bir izindir (Sayar, 1971, s.5). Ancak tüm bu tanımlamalarda görüleceği üzere, "belirli bir dönem…" ya

* Asıl adı "Traité Elémentaire de Science des Finances et de Législaton Financière Française" olan kitaptan alıntılanan kısım tarafımca çevrilmiştir.

da “belirli bir zaman dilimi içinde…” şeklinde ifadelere yer verilmiş olup, yıllık olma ilkesinin ya da mali yıl kavramının henüz yerleşmediği açık bir şekilde görülmektedir. Devletin ekonomik hayatla her ne suretle olursa olsun ilgilenmesi fikrinden yola çıkarak hareket eden klasikler, kamu giderlerini milli gelirin yok edilmesi şeklinde yorumlamışlar ve bütçenin yalnızca zorunlu hizmetler için düzenlenmesini ve matematiksel bir denkliğe sahip olması gerektiğini düşünmüşlerdir (Musaballı, 1970, s.28).

Tüm bu açıklamalara ek olarak teorik ve pratik anlamda bütçe tanımları incelenmeye çalışılacak ve bu tanımlar çeşitli bakış açılarıyla açıklanacaktır. İlk olarak daha teorik bir bakış açısını içeren ve OECD (Organization for Economic Co-operation and Development- Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü) tarafından yapılan tanım incelenecektir. OECD bütçeyi, harcamaları, gelirleri, harcama ve gelir arasında oluşacak açık ya da fazlalığı ve açık durumunda yapılması gereken finansmanı (borçlanmayı) içeren, hükümetin kapsamlı mali planı şeklinde ifade etmektedir (OECD, 2018, s.1). Sorumlu bir yönetici tarafından (hükümetin yetkili organı) hazırlanan ve uygulanmadan önce onaylanmak üzere yetkili temsilciye (yasama organı ya da meclis) sunulan, belirli bir dönem boyunca bir teşebbüs veya hükümetin finansmanına yönelik bir plandır (Cleveland, 1915, s.15). Bu tanımıyla Frederick Cleveland bütçeyi pratik anlamda açıklamıştır. Politikacılar için bütçe, siyasi arenada avantajı ele geçirmek için, yürütülen bir kamu politikası aracıdır. Bir ekonomist bakış açısıyla bakıldığında ise bütçe, bir tüketiciye kaynak tahsis etmenin o kaynağın başka bir tüketiciden uzaklaştırılması yoluyla yapılarak, diğer bir ifadeyle fırsat maliyeti açısından kaynakların tahsis edilmesidir. Dolayısıyla, bütçe, genellikle bir ya da daha fazla geçmiş dönemle karşılaştırılabilen ve gelecekte ortaya çıkabilecek ihtiyaçları gösteren, kaynak ihtiyaçları ile kaynakların tahminini içeren, belirli bir dönem için hedef ve programlarla ilgili oluşturulan bir plandır (Smith ve Lynch, 2004, s.37). Son olarak Wehner ve Byanyima, bütçeyi hükümetin bir sonraki dönem için içerdiği mali planlar olarak tanımlamıştır. Bütçeleme işlemini ise, yürütme tarafından düzenli aralıklarla taslak haline getirildiği ve normalde yıllık olarak yasama organında masaya yatırıldığı şeklinde ifade etmektedir. Ayrıca bütçenin makroekonomik istikrar, gelirin yeniden dağıtılması ve kaynak tahsisinde etkinliğin sağlanması işlevlerine hizmet ettiğini vurgulamaktadırlar (Wehner ve Byanyima, 2004, s.11).

Uluslararası yazında tanımlanan bütçenin, ulusal yazında da nasıl tanımlandığını incelemek gerekmektedir. Buna göre bütçe, genel idarenin, gelecek mali dönem için, genellikle bir mali yıl için, yapılması tespit edilen giderlerle bu giderleri karşılamak amacıyla elde edilen gelire ait dengeli bir özet belgedir (Erçin, 1938, s.6). Bedi Feyzioğlu bütçeyi, "Devletin veya diğer amme hükmi şahıslarının (kamu tüzel kişilerinin) gelecek muayyen bir devre içindeki gelir ve giderlerini tahmin eden ve bunların yürütülüp uygulanmasına izin veren bir hukuki tasarruftur." şeklinde tanımlamıştır (Feyzioğlu, 1981, s.14). Böylece klasik devlet bütçesi tanımının dışına çıkarak yalnızca devletin değil aynı zamanda kamu tüzel kişiliğine sahip kuruluşların da gelir ve gider tahminleri kendilerine bütçe tanımında yer bulmuştur. Diğer yazarların tanımlarına göz atıldığında, şu tanımlar ön plana çıkmaktadır. Bütçe, devletin gelecek yıla ilişkin gelir ve gider tahminlerini, her toplumun ihtiyaç duyduğu sosyal, siyasal ve ekonomik makro dengeyi muhafaza edecek noktada belirlemeye dikkat eden, hükümetler tarafından hazırlanıp parlamento tarafından onaylanmış mali nitelikli kanuna denir (Gürsoy, 1981, s.6). Nihad Sayar'ın sıraladığı tanımlar kısaca şu şekilde belirtilebilir; "devlet gelir ve giderlerinin resmi bir hesap özetidir; devletin ihtiyaçları ve gelirlerinin genel dengesidir, kamu hizmetlerinin yerine getirebilmesi için gereken giderlerin, bireylerden toplanacak gelirlerin tespit ve idaresini gösteren bir belgedir; yıllık gelir ve giderlerin mukayeseli durumunu gösteren bir çizelgedir. Nihad Sayar tüm bu tanımlamaları göz önünde bulundurarak bütçeyi, devlet, il ve belediye gibi kamu tüzel kişilikleri ve yarı resmi veya özel teşekkül topluluklarının, belli bir dönem içindeki gelir ve giderlerini tahmin eden ve bunların uygulanması için önceden izin veren kanuni bir tüzük, bir kararname veya idari bir tasarruftur" ifadesiyle tanımlamıştır (Sayar, 1971, s.5-7). Batırel ise bütçeyi, "kamu kesiminin gelecek bir dönem için kaynak harcama dengesini yansıtan ve parlamenter demokrasilerde yasama organının, yürütme organına kamu harcaması yapma ve kamu gelirlerini toplama hususunda verdiği yetkiyi gösteren belge" şeklinde tanımlamaktadır (Batırel, 2007, s.183.)

Yapılmış olan tüm bu tanımlamaların, bütçenin siyasi, hukuki ve iktisadi yönü ve işlevini destekleyen, dar kapsamlı tanımlardan ibaret olduğunu ve bütçeyi mali denge aracı olarak görmenin dışında farklı bir yaklaşıma sahip olmadıklarını söylemek yanlış olmayacaktır. Nitekim yukarıda da anlatıldığı üzere Bütçe Nizamnamesi'nde bütçe

kavramının yerine Muvazene Defteri ya da diğer bir ifadeyle denge defteri kavramının kullanılması bu görüşü destekler niteliktedir. Buna ek olarak, tanımlarda yer alan "önceden izin" ve "hukuki tasarruf" ibareleri, bütçenin siyasi ve hukuki işlevini perçinleyen ve iktisadi işlevini yeterince önemsemeyen ifadelerdir. Yine de yapılan tanımlar incelendiğinde, bütçenin dört temel unsur üzerine kurulduğu görülmektedir. Bunlar; Tahdit, Tahmin, Tevzin ve Tasdiktir. *Tahdit* bütçenin zaman bakımından (genelde bir yıl olarak) sınırlanmasını, *tahmin* bütçeye ait gelecek gelir ve giderlerin önceden hazırlandığını ve kesinlik ifade etmediğini, yalnızca tahminden ibaret olduğunu, *tevzin* bütçede yer alan gelir ve giderlerin tahminlerinin denkliğini, *tasdik* ise gelir ve giderlerin uygulanmasına geçilmeden önce onaylanmasını ifade etmektedir (Sayar, 1971, s.8-9).

Bütçe ya da devlet bütçesinin ne olduğunu daha iyi anlamak için çağdaş anlamda yapılan tanımlamalara bakmakta fayda vardır. Daha önce anlatıldığı üzere Klasik iktisat ve maliyeciler bütçe içi gider ve gelir tahminlerinin -*mali denge*- denkliğini savunurken, günümüz iktisat ve maliye anlayışı içinde bu kapsam mali dengenin dışına çıkarak, olağanın dışında gelişen gider ve gelirlerle -*ekonomik denge*- genişletilmiştir (Altuğ, 2019, s.10). Çağdaş bütçe, Gülay Coşkun tarafından "en geniş ulusal amaçlara hizmet etmek gayesiyle kaynakların kamu ve özel sektör arasında dağılımını yapar; ulusal ekonominin gelişmesi, tam istihdam(çalışma), fiyat istikrarı ve ödemeler dengesinin olumluya gidebilmesi için, devletin harcamalarını ve gelirlerini aksettiren bir belgedir; mevcut ve/veya yeni hizmet programlarına ödenek sağlanması ve gelirlerdeki (vergiler) hukuki değişiklikler için yürütmenin yasama organından taleplerini teşkil eder; hükümetin geçmiş yıllarda yaptığı harcamaların yasama organı ve kamuoyunda hesabını veren bir rapordur." şeklinde tanımlanmıştır. Bu sayede modern anlamda bir bütçe tanımı yapılarak, kapsamına iktisadi gelişme, tam istihdam, fiyat istikrarı, ödemeler dengesi gibi durumların gerçekleşmesini de sağlayan bir araç haline gelmiştir. (Coşkun, 1994, s.12-13). Dolayısıyla bütçe, yalnızca mali ve hukuki bir belge olmaktan çıkmış, ekonomik yapıyla ilgili alınacak kararları etkileyebileceği görülmüş, daha çağdaş bir yapıya bürünmeye başlamıştır. Buradan yola çıkarak bütçe, ulusal gereksinimleri gideren bir yönetim planı, iktisat politikasının bir aracı, hükümetin kamu kaynaklarını nasıl ve nereye kullanacağına dair hem yasama hem de vatandaşa sunduğu mali bir rapor, milli hedeflere ilişkin yapılacak olan gelir ve

giderlerin analiz ve incelemesi için oluşturulan bir belge ve hükümet plan ve programlarının etkin ve verimli bir şekilde uygulanmasını sağlayan bir araç (Dicle, 1973, s.25-26), daha genel bir ifadeyle gelecek bir mali dönem için toplanacak gelirlerle yapılacak harcamaların maksimum faydayı sunacak gider planı şeklinde ifade edilmektedir (Pehlivan, 2018, s.20).

Son olarak ülkemizde yapılan kanuni tanımlar incelenirse, 1027 tarihli *Muhasebe-i Umumiye Kanunu* (Genel Muhasebe Kanunu) 6. maddesinde bütçe, günümüz Türkçesiyle "Devlet daire ve kurumlarının yıllık gelir ve giderlerinin tahminini gösteren ve bunların uygulanmasına izin veren bir kanundur" olarak tanımlanmışken (GMK, 1927), 2003 tarihli *5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu* (KMYKK) bütçeyi "Belirli bir dönemdeki gelir ve gider tahminleri ile bunların uygulanmasına ilişkin hususları gösteren ve usulüne uygun olarak konulan belgeyi ifade eder." şeklinde tanımlamıştır (KMYKK, 2003).

1.1.3. Bütçe ve Bütçe Hakkının Gelişimine Bağlı Olarak Ortaya Çıkan İşlevler

Geleneksel iktisat ve maliye anlayışında özel sektör faaliyetlerini sınırlamayacak ya da etkilemeyecek, gelir ve gider denkliğinin önemsendiği, küçük bir kamu bütçesinin uygulanması esas alınmaktadır. Dolayısıyla bu koşulu sağlayabilmek adına bütçenin üstlendiği birtakım işlevler bulunmaktadır (Altuğ, 2019, s.11).

Zaman içinde bütçeye yüklenen ödevleri yerine getirme durumu bütçenin fonksiyonları olarak ifade edilebilir. 19. yy. da klasik maliye ekolünün sonucu olarak keskin bir şekilde literatür içine yerleşmiş olsa da, çağdaş bütçe ilkeleriyle çelişebilmektedirler. Devletin sağladığı dar kapsamlı hizmetlerden çok daha gelişmiş kamusal hizmetlere bütçenin klasik işlevleri ayak uyduramayacak hale gelmiştir (Edizdoğan ve Çetinkaya, 2014, s.10-11). Ancak bütçenin ve bütçe hakkının ortaya çıkışıyla bağdaştırdığımızda, o dönemde bütçeye yüklenilen görevleri görebilmek açısından klasik bütçe işlevlerini incelemekte fayda vardır.

Bu bakımdan bütçenin ve bütçe hakkının gelişimine bakmakta fayda vardır. Bütçe ve bütçe hakkının ortaya çıkışıyla birlikte bütçeler bazı fonksiyonlar üstlenmiştir. Vatandaşlar bütçe hakkını kullanarak siyasileri denetleyebilme, ödedikleri vergilerin

nasıl ve hangi alanlara harcandığını ve bunlar arasında makul ölçülerde denkliğin sağlanıp sağlanmadığını öğrenme yetkisini ellerinde bulundurmaktadırlar. Bu haklarını ise bütçenin meclis eliyle onaylanması sonucunda hukuki bir belge niteliği kazanmasıyla kazanmaktadırlar ve bütçe yılının bitimiyle birlikte vekil tayin ettikleri parlamenterleri, bu hukuki belgenin usulüne uygun bir şekilde yönetilmesi bakımından denetleyebilmektedirler. Dolayısıyla vatandaşların bütçe haklarının suistimal edilmediğini ya da doğru kullanılıp kullanılmadığını öğrenmek için zamanla bütçeye bazı işlevler yüklemişlerdir. Bunlar bütçenin siyasi, hukuki, iktisadi-mali ve denetim işlevidir.

Bu işlevlerden ilki, bütçe kamu sektörünün gelir-gider dengesini içerdiğinden, tüm ekonominin toplam arz ve talep dengesinin de bir parçası olmaktadır. Dolayısıyla kamu sektörünün iktisadi bir plan ve programı olarak ifade edilebilir (Batırel, 1984, s.183). Bu noktadan hareketle iktisadi-mali işlevi, tüm mali idarelerin detaylı bir planlamayla, kamu gelir ve giderlerinin devamlı ve güçlü bir şekilde denkliğinin sağlanmasıdır (Neumark, 1948, s.209). Hukuki işlevi ise bütçenin bir kanun gibi görülmesidir. Bütçenin kanun niteliğinde bir belge olması, kamu gelir ve giderlerinin yasama organınca onaylanmasıyla görülebilmektedir. Bütçeyi kanun şeklinde onaylama ve yürürlüğe koyma hakkının millet temsilcileri olan meclislere verilmesiyle, vergiler başta olmak üzere kamu gelir ve giderleri üzerinde millet söz sahibi olmaktadır. Bu sayede millet bütçe üzerinde hâkim kılınmış olmakta ve bütçe hakkı bu şekilde kullanılmış olmaktadır. Bütçenin parlamento tarafından onaylanarak kanun şeklinde çıkması hem hukuki yönünü güçlendirmekte hem de yürürlüğe girmeden parlamentonun onayının alınmasıyla siyasi işlevi gerçekleşmektedir (Feyzioğlu, 1981, s.11). Bu bakımdan bütçeyi onama hakkı milletin egemenliğinden doğan bir hak olarak karşımıza çıkmaktadır. Bütçenin milletin temsilcilerinden oluşan meclisler tarafından onaylanarak yürürlüğe girmesi, hükümeti ya da siyasal iktidarı sorguya çekebilme, denetleyip ibra edebilme imkânı da verecektir. Bütçenin denetim işlevi ise burada ortaya çıkmaktadır. Millet, temsilcileri (parlamenterler) aracılığıyla hükümeti kamu maliyesinin belirlenmiş esas ve usullere uygun yönetilip yönetilmediği açısından denetleyebilmektedir. Ancak hükümetin yanında meclis de milletin devrettiği bütçe hakkının suistimal edilmeden kullanılması bakımından, denetlenebilmektedir. Dolayısıyla denetim işlevi iktisadi-mali, siyasi ve hukuki

işlevleri tamamlayan önemli bir işlev olmaktadır (Edizdoğan ve Çetinkaya, 2014, s.15-16). Bütçenin temel işlevlerinden bazıları, kamu kaynak israfını önlemek, etkili kaynak kullanımını sağlamak ve kaynakların insanlar için nasıl ve ne düzeyde kullanıldığını izlemektir (Shah ve Shen, 2007, s.138). Bu açıdan bütçe hakkının vatandaşlar lehine işlemesi için bütçeye bu fonksiyonlar yüklenmiştir.

Sonuç olarak bütçe hakkının ortaya çıkışıyla beraber bütçe, milletin taleplerini (vergilerin nasıl ve nerelere harcandığı, özellikle vergilerin yasalaşmadan konulamaması ve bu durumu temsilcilerinden oluşan meclis aracılığıyla yapabilmeleri, mali dönemin bitişiyle gelir-gider dengesinin sağlanıp sağlanmadığını meclis ve bağımsız denetim kuruluşlarının denetim faaliyetleri ile öğrenmek vb.) gerçekleştirecek bir araç haline gelerek, birtakım fonksiyonlar yüklenmiştir. Bir şeyin nedeni o şeyin temelini oluşturur anlayışından yola çıkarak, bütçe hakkının ortaya çıkışı ve gelişimi, bütçe işlevlerinin temelini oluşturmaktadır.

1.2. Magna Carta ile Başlayan Demokratik Bütçe Hareketi: Bütçe Hakkı

Kamu gider ve gelirlerinin belirlenmesi bakımından vatandaşın da söz ve yetki hakkına sahip olması şeklinde ifade edilebilecek bütçe hakkı, yüzyıllar süren demokrasi mücadelesi sonunda elde edilmiş bir hak olarak karşımıza çıkmaktadır. Bütçe hakkının suistimal edilmeden kullanılması konusunda en önemli kaide ve kurallardan biri olan bütçenin saydam olmasıyla da paralellik arz eden bu kavram, çalışmada kendine ayrıntılı bir şekilde inceleme alanı bulmaktadır.

1.2.1. Bütçe Hakkı

Bütçe devlet teşkilatının var olmasıyla ortaya çıkmış ve gelişme göstermiştir. Devletin tarihi geçmişine bakılacak olursa, insan ve toplum tarihleri kadar önceye uzanmaktadır. Dolayısıyla devletin varlığını sürdürebilmesi ve işlevlerini yerine getirebilmesi için bütçe kullanılması gereken bir araçtır. Buna bağlı olarak devlet teşkilatının yapısı ve işlevlerindeki değişikliklerle paralel bir seyir izleyen bütçe sistem

ve uygulamaları da tarihsel süreç içinde gelişmiştir. Bütçenin tanımına dönülecek olursa en basit ifadeyle, devletin belli bir süre ile sınırlandırılmış gider ve gelir denkliğini gösteren belgedir. Bu anlamda bütçenin kuşkusuz en önemli bölümü gelir kısmından oluşmaktadır. Topluma, en azından zorunlu ve temel hizmet ve malların sunulmasından sorumlu devletin, yine topluma ya da halka yüklediği bir vergi ödevi söz konusudur. Ancak vergileme yetkisinin keyfi kullanıma imkân vermeden kullanılması için, zaman içinde, birtakım yasal ve anayasal prensipler belirlenmiş ve vergi ödevi- vergilendirme yetkisi olarak bu belgelerde hüküm altına alınmıştır (Pehlivan, 2018, s.27). Çünkü bazı açılardan bütçe vatandaşların sosyal ve ekonomik tercihlerini yansıtmaktadır (Shah, 2007, s.3). Bütçenin iktisadi, hukuki, sosyal ve siyasal birçok işlevi ve yönü olduğundan daha önce bahsedilmişti. Bu noktada özel işletme bütçelerinden ayrı olarak devlet ya da kamu bütçeleri sosyolojik nitelikler barındırmakta ve insancıl bütçeler olarak ifade edilebilmektedir. Bütçenin barındırdığı tüm bu özellikler nedeniyle, insanlar rasyonel düşünerek, insancıl olan bu bütçelerin gelir ve giderleri hakkında sorgulayıcı davranmaya başlamışlardır.

Bu düşünceler etrafında şekillenen bütçe hakkı çeşitli tanımlamalarla literatürde kendine yer bulmuştur. Vergi ve diğer kaynaklardan elde edilen gelirlerle yapılacak olan kamu giderlerinin türü ve miktarını belirleme ve onaylama yetkisi bütçe hakkı olarak adlandırılmaktadır (Sayar, 1971, s.18). Başka bir ifadeyle parlamentonun izni ve onayı olmadan mevcut hükümetin harcama yapamaması veya gelir toplayamaması olarak ifade edilebilmektedir. Bütçenin uygulanabilmesi için kamu adına hareket eden meclis ya da yasal organlar tarafında onaylanması gerekmektedir. Onay ise bütçe hakkının millet tarafından kullanılmasının ve bu hakkı temsilcilerine yani parlamenter ya da vekillere devretmelerinin doğal bir sonucu olarak karşımıza çıkmaktadır. Başka bir tanımda bütçe hakkı, çeşitli kaynaklardan toplanacak gelirlerin ve yapılacak harcamaların, halk egemenliğinin bir ifadesi olarak millet aracılığıyla belirlenmesidir. Millet temsilcilerinin, halk adına hangi hizmetlere ne kadar harcama yapacağını ve ne kadar gelir elde edeceğini belirleyebilmeleri bütçe hakkını oluşturur (Dileyici ve Özkıvrak, 2010, s.2). Bütçe hakkı kavramı, hükümetin nerelere, ne kadar para harcaması gerektiği ve bu harcamalar sonucunda vatandaşa nasıl bir yük getireceği konusunda, milletin ya da millet adına karar verme yetkisini elinde bulunduran millet meclislerinin söz sahibi olabilmesini ifade etmektedir (Gürsoy, 1981, s.72). Bütçe

hakkıyla ilgili yapılan tüm açıklama ve tanımlardan yola çıkarak, bütçe hakkının üç unsurdan oluştuğu görülmektedir. Bunlar (Edizdoğan ve Çetinkaya, 2014, s.22);

1. Toplumsal ihtiyaçların belirlenmesi ve bunların kamu hizmetine konu yapılması,
2. Toplumsal ihtiyaçların finanse edilmesinde hangi kamu gelirlerinin kullanılacağının belirlenmesi ve bu gelirlerin toplanması,
3. Karar verme yetkisinin kimde olduğu, nasıl ve ne zaman kullanılacağıdır.

Sayılan üç unsurun ortak yanı tercih ve karar içermesidir. Bu yanıyla bütçe hakkı, toplumsal tercihlerin hangilerinin, kamu politikaları bağlamında, hizmet şeklinde sunulacağına dair siyasal bir karar olma özelliği taşımaktadır (Bağlı, 2012, s.48.). Dolayısıyla bütçe hakkı, devlete kamu hizmeti sunma ve vatandaşa bu hizmetleri vergilerle finanse etme ödevlerini beraberinde getirmiştir. Bu durum ise, bütçe hakkını toplumsal bir boyuta taşıyıp siyasi niteliğinin ağır basmasına yol açmaktadır.

Bütçenin bir hak olarak görülmesi ise insanların sorgulayıcı davranmaya başlamalarıyla şekillenmiştir. Hükümdarın kişisel gelirinin yetersiz kalmasıyla birlikte, vatandaşlardan bu eksiklikleri karşılamak adına vergi istemeleri, halk tarafından verilen paraların nerelere harcandığının sorgulanmaya başlamasına neden olmuştur. Dahası hükümdar yapılan harcamalara katılımı zorunlu tutmuş, bu durum ise halkta bazı sorular oluşturmuştur. Vergiler keyfi olarak mı yoksa zorunlu harcamalar için mi toplanmaktadır? Keyfi ise halk gelirini bu harcamalara yönlendirmeye razı mıdır? Sorular ve soruşturmalar etrafında şekillenen bütçe hakkı, uzun yıllar süren mücadeleler sonucunda elde edilmiştir (Canbay ve Gerger, 2012 s.160-161).

Yapılan açıklamalardan yola çıkarak, bütçe hakkını elinde bulunduran parlamento, millet meclisi ya da temsilciler meclisi, halk adına verilen bu yetkiyi kötüye kullanmadan bütçeyi uygulamakla yükümlüdür. Nitekim demokratik rejimlerin olduğu ülkelerde, bütçenin onay ve denetleme hakkını da millet kendi bünyesinde barındırmaktadır. Dolayısıyla demokratik bir hak olarak nitelendirilebilecek bütçe hakkı, oy kullanma hakkını kullanan tüm bireyler tarafından zaten kullanılmış olacaktır (Sayar, 1971, s.18). Bütçe hakkı temelde demokratik bir hak olarak halkın

kendisindedir. Bütçe hakkına ilişkin uğraşlar devlet işlerinin yürütülmesinde halkın söz sahibi olabilmesini sağlamış ve bütçenin kurumlaşmasıyla demokratik yönetim biçimi güçlenmeye başlamıştır (Mutluer, Öner ve Kesik, 2011, s.43). Nitekim geçmişten günümüze demokratik kazanımların güçlenmesini sağlayacak önemli bir araç olan bütçe ve demokratik mücadeleler sonucu elde edilen bütçe hakkının doğuşu ve gelişimi üç aşamada gerçekleşmiştir. Bu aşamalar sırasıyla, *vergi alma hakkı, harcama yapma hakkı ve bütçeyi onama hakkı* olarak üç aşamada oluşmuştur. Öncelikle bütçe hakkı konusunda vergilerle ilgili meclis ve parlamentolar tarafından toplanma ve onanma hakkı elde edilmiştir. Ardından harcamaların millet temsilcileri ya da vekilleri aracılığıyla onanması hakkı tanınmış, son aşamada ise vergi toplayabilme ile harcama yapabilme yetkisi ve izni yasama organlarının onayına tabi olmuş ve bütçe hakkı sayılan bu aşamalar çerçevesinde tamamlanmıştır (Batırel, 2007, s.186-187).

1.2.2. Bütçe Hakkının Gelişimi

Antik Yunan' da krallık ya da imparatorluk topraklarında bulunan ülkelerin hazinesi merkezde (Atina) toplanması durumu güç ve refahın ölçütü olarak nitelendirilmiş ve benzer şekilde Roma İmparatorluğu hazinesi toplanarak, devlet ve prense ait olacak şekilde ikiye ayrılmış şekilde yönetilmiştir (Feyzioğlu, 1981, s.15). Devlet hazinesi ve mali örgüt açısından gözlemlenen bu durum bütçe hakkı açısından değerlendirildiğinde, bütçe hakkı parlamentoların kamu gelir ve giderleri üzerinde yetkilendirilmesi üzerine ortaya çıkmıştır. Bu sayede bütçe hakkı, ülkelerin demokratik ve parlamenter gelişimine paralel bir şekilde değişmiş ve gelişmiştir (Edizdoğan ve Çetinkaya, 2014, s.21).

Bütçenin kurum olarak ortaya çıkması ve gelişmesi ilk olarak batılı ülkelerde görülmüştür. Bütçeyle beraber günümüz siyasal anlayışlarından parlamenter demokratik sistemin, birlikte hareket ettiği gözlemlenebilmektedir. Tarihsel süreç içerisinde devlet teşkilatının gücünün, mali örgütün gelişiminden kuvvetli bir şekilde etkilendiği ifade edilebilir. Mali örgütün ya da maliye teşkilatının, gelir ve giderleri tek elden, düzenli bir şekilde hazırlaması ve uygulaması da bu anlamda bütçe hakkının belirleyici faktörleri arasında yer almaktadır. Son olarak bütçe hakkının gelişimini,

ülkenin içinde bulunduğu siyasi ve toplumsal yapıların da etkileyebileceğini söylemek yanlış olmayacaktır (Çataloluk, 2008, s.84).

Gelişen bütçeleme ilkeleri (özellikle saydamlık ve hesap verebilirlik) ile, vatandaşlar kamu hizmetleri için daha fazla kamu harcaması yapılmasını talep etmekte, buna karşın daha az vergi ödemek istemektedirler. Dolayısıyla bu doğrultuda gelişen bütçeleme ilkeleri ve çalışmalarıyla beraber bütçe hakkının kullanımı ve denetimi, vatandaşların lehine gelişim göstermektedir şeklinde bir ifade yanlış olmayacaktır (Lienert ve Kyung, 2004, s.131; Eckstein, 1973.)

Bütçe ve bütçe hakkının tarihsel gelişimi incelendiğinde özellikle İngiltere ve Fransa başta olmak üzere bazı batı ülkelerinde ortaya çıktığı görülmektedir. Bu nedenle bütçe hakkının tarihsel gelişimini ülke bazında incelemekte fayda vardır. Bütçe hakkının ortaya çıkışı bakımından öncü role sahip olan İngiltere, Fransa, A.B.D. (Amerika Birleşik Devletleri) ve Almanya' da ve son olarak ülkemizde bütçe hakkının ne şekilde geliştiği ele alınacaktır. Bu sayede bütçe hakkının hangi koşullar altında elde edildiği ve bu hakkın kazanımında demokratik mücadelelerin ne kadar etkili olduğu gözlemlenebilecektir. Diğer bir ifadeyle bütçe hakkı, bütçe saydamlığı ve demokrasi kavramlarının aslında ne kadar iç içe olduğunu ve birbirleriyle ilişkilerine anlamaya yardımcı olacak ve çalışmanın sonraki bölümlerine ışık tutacaktır.

1.2.2.1. İngiltere'de Bütçe Hakkının Gelişimi

Batı Avrupa'da otokratik yönetim sistemlerinin varlığı, insanlar üzerindeki güçlerinin belli bir seviyede tutulması ve bu yönetimlerin koyduğu ağır vergilere karşı, halkın özellikle yaşama ve mülkiyet hakları başta olmak üzere temel hak ve özgürlüklerini koruma isteği bütçe hakkı fikrinin doğuşu ve gelişiminde oldukça etkili olmuştur. Dolayısıyla batı toplumlarında bütçe hakkının doğuşu ve gelişimi incelendiğinde, demokrasinin gelişimine paralel bir seyir izlediği görülmektedir. Orta çağ sonlarında kabul edilmiş olan 1215 tarihli Magna Carta fermanı (Büyük Ferman), yalnızca insan hakları ve demokrasi kavramlarının gelişimine yönelik olmayıp, bütçe hakkının ortaya çıkışında başlangıç noktasını oluşturmaktadır. Magna Carta' nın ilan edilmesine kadar bütçe hakkı kapsamına girebilecek tüm hak ve kararlar hükümdarın elinde toplanmıştır. Doğal olarak, kamu hizmetlerini gerçekleştirmek için alınacak

kararlarının idareler arasında paylaştırılması ve bütçe hakkından da bahsetmek mümkün olmamıştır. Çünkü bütçe hakkı dâhil olmak üzere, tüm yetkileri hükümdar kendisinde toplamıştır. (Canbay ve Gerger, 2012, s.163). Böyle bir ortamın varlığını sürdürmesi sonucunda, 1215 yılında bütçe hakkına ilişkin ilk temel belge olarak ifade edilen Magna Carta Libertatum (Büyük Özgürlük Fermanı) yayınlanmıştır. 63 maddeden oluşan bu belge kralın, dönemin baronları ve halk ile arasındaki ilişkileri düzenleyen anlaşma olarak ortaya çıkmıştır (Demir ve Geyik, 2018, s.11).

Fermanın imzalanmasına sebep olan gelişmeler, dönemin kralı Yurtsuz John ve Baronlar (İngiliz Lordları) arasında yaşanmıştır. Ancak İngiliz Lordları bu anlaşmayı egemenlik alanlarını sağlamlaştırmak için imzalamışlardır. Daha açık bir şekilde ifade edilecek olursa, belli konularda kralın vergileme yetkisine haiz olacağını, diğer konularda ise kendilerinin onayını almak zorunda olacağı yönünde bir karar almışlardır ve krala baskı yaparak 1215 yılında bu belgeyi imzalamışlardır. Bu sayede modern İngiliz demokrasisinin de temelleri atılmıştır. Soyluların amacı kralın vergilendirme yetkisini sınırlandırmak değildir. Ancak vergileme konusunda halkın elde ettiği haklarla, kral vergilendirme konusunda keyfi hareket edemeyecek duruma gelmiştir. Diğer bir ifadeyle hükümdarın vergilendirme yetkisi ilk defa sınırlandırılmıştır. Bu sayede vergi alma hakkı dönemin temsilcilerine (Genel Meclis-Common Council) tanınarak demokrasinin gelişimi ve bütçe hakkının ilk ayağı için oldukça önemli bir adım atılmıştır (Doğan ve Şentürk, 2017, s.364-365; Bağlı, 2012, s.55-56).

Magna Carta Fermanı 12. maddesinde, "Hükümdar kendini esaretten kurtarmak, oğluna asalet ünvanı vermek -şehzadelik yetkileri tanımak- bir defaya mahsus olmak üzere büyük kızını evlendirmek için, halktan katılma payı (vergi) isteyebilir. Bu durumlar dışında kalan hallerde, ancak Genel Meclis (Common Council) karar verirse halk vergi ödemeye çağrılabilir. Halkı vergi ödemeye davet eden irade ister kraldan ister Genel Meclis' ten gelsin, yüklenen yük makul ve mutedil (ılımlı-ölçülü) olmak zorundadır." şeklinde ifade edilmiştir. Böylece batılı ülkelerde bütçe hakkına ilişkin ilk yazılı belge ve hüküm bu şekilde açıklanmıştır (Gürsoy, 1981, s.74). Bu anlamda İngiltere'de demokrasi, insan hakları, parlamento ve anayasa oluşumuna önayak olan Magna Carta, vergilendirme yetkisini sınırlandırmakla kalmayıp, *temsilsiz vergi olmaz*

(no taxation without representation) ilkesinin günümüze kadar ulaşmasında oldukça etkili olmuştur. Bunun yanında Magna Carta ile, o dönemde parlamentoya sahip olan ilk ülke olan İngiltere' de parlamento, Lordlar ve Avam Kamarası (Genel Meclis-Common Council) şeklinde ikiye ayrılmış ve vergiler Avam Kamarasının onayından geçtikten sonra toplanmaya başlanmıştır (Canbay ve Gerger, 2012, s.165). Böylece temsili demokrasinin oluşumu ve gelişimi ve bütçe hakkının kullanımı açısından da oldukça büyük bir adım atılmış olmaktadır.

Ancak bütçe hakkının elde edilmesi ya da vergilendirme yetkisinin sınırlandırılması o kadar kolay olmamıştır. Bazı dönemlerde demokratik mücadeleler ve kazanımlar hiçe sayılarak, hükümdarlar parlamentoya karşı yetkilerini sınırsız bir şekilde kullanmaya devam etmişlerdir. Hükümdarın sınır tanımayan bu yetki kullanımı 1628 yılına kadar uzanmıştır. Kral I. Charles vergileme girişiminde bulunmuş, ancak parlamento bu durum karşısında Haklar Dilekçesi (Petition of Rights) adlı vergi uyarısını yapmıştır. Bu uyarı ile Kralın zorunlu borçlanmasına ve vergi alma hakkının ihlaline karşı çıkılmıştır. Yapılan bu uyarıyı kabul etmeyen Kral, 1629 yılında parlamentoyu dağıtmış, ardından donanma ihtiyaçlarına yönelik yeni bir vergi olan Donanma Vergisini almaya başlamıştır. Tüm bu mücadeleler, I. Charles'ın 1649 yılında idam edilmesi ile sonuçlanmıştır (Edizdoğan ve Çetinkaya, 2014, s.24-25).

Parlamentonun vergilendirme yetkisi üzerinde bir denetim ve onama hakkı, kamu harcamaları konusunda geç bir şekilde gelişim göstermiştir. Tarihsel gelişimi içerisinde bütçe hakkına ilişkin ikinci temel belge olarak karşımıza çıkan Haklar Bildirgesi (Bill of Rights) 1688 yılında İngiliz Devrimi'nin ardından yayınlanmıştır. Bildirgenin önemi, vergileme yetkisinin yanında aynı zamanda hükümdarın harcamalarına ilişkin de parlamentonun onay hakkının artık bulunmuş olmasıydı. İngiliz Devrimi sonrası yapılan savaşlarda, Avam Kamarası ordu için yapılan giderleri azaltmıştır. Bu sayede parlamento kamu harcamaları üzerinde elde ettiği onay ve denetim hakkını aktif bir şekilde ilk defa bu belge ile kullanmış olmaktadır (Mutluer, Öner ve Kesik, 2011, s.45; Yılmaz ve Biçer, 2010, s.203). Haklar Bildirgesi, "Bundan böyle hiç kimse, parlamentonun ortak rızası olmadan hediye, borç, yardım ya da vergi adı altında hiçbir ödemeye zorlanamayacaktır" şeklinde bir ifadeyi barındırarak parlamentonun gücünü pekiştirmektedir (Burkhead, 1956, s.3). Ayrıca, vergi alma

hakkının yanı sıra, harcama ve bütçeyi onaylama hakkını da sağladığı için, bütçe hakkı bakımından bir dönüm noktası olarak karşımıza çıkmaktadır (Konukman, 2015, s.25).

1822 yılında Hazine Bakanı olarak yetkilendirilmiş kişinin (Chanceller of Exchequer), İngiltere'de bütçeyi parlamentoya sunmaya başlamasıyla, bütçe hakkı da modern bir şekilde kullanılmaya başlamış olarak kabul edilmektedir (Edizdoğan ve Çetinkaya, 2014, s.26).

1.2.2.2. Fransa'da Bütçe Hakkının Gelişimi

Bütçe hakkı İngiltere'nin ardından Fransa'da 1789 devrimiyle kabul görmeye başlamıştır. Ancak öncesinde geçirdiği aşamaları demokrasiyle bağdaştırabilmek için incelemekte fayda vardır. Fransa'da 14. yy. da hükümdarın vergi koyabilmesi yalnızca Halk Meclisi (États généraux) olarak adlandırılan organın onayı ile mümkün olabilmiştir. Fransa'da 1314-1614 yılları arasında geçen zaman meclisler devri olarak adlandırılmaktadır. Meclislerin onayı olmaksızın vergi konulamaması temsili demokrasinin bahsi geçen üç yüz yıllık süreçte aktif bir şekilde uygulanmaya çalışıldığını göstermektedir. 1614 yılından sonra, dönemin hükümdarı 13. Louis'nin Halk Meclisini dağıtması üzerine, 1789 Fransız Devrimi'ne kadar meclissiz devir olarak adlandırılmaya başlanmış ve vergi koyma hakkı meclislerden alınmıştır (Sayar, 1971, s.26; Gürsoy, 1981, s.81, Aksoy, 1993, s.17).

Fransa'da devrim öncesinde halk tarafından kontrol edilebilecek bir bütçe hakkı uygulaması için zaman zaman gösterilen birtakım demokratik mücadelelerin olduğu ifade edilmektedir. Ancak 1789 yılında cereyan eden Fransız Devrimi ile, Fransız Anayasası içinde temel ve kalıcı bir ilke olan "ulusun rızası olmadan hiçbir vergi alınamaz" ilkesi uygulanmaya başlanmıştır (Burkhead, 1956, s.7). 1789 Fransız Devrimi ile elde edilen bütçe hakkı sonrasında, yayınlanan bir kararname ile, feodal sistemi besleyen ve ticaretin gelişimini engelleyen, tüm vergi, resim ve harçlar kaldırılmıştır. Bununla birlikte Fransız Devrimi'ni izleyen yıllarda ilan edilen İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirisi'nde,[*] vergilendirmeyle ilgili iki madde de bulunmaktadır. 13.

[*]Fransız Devrimi'nin özünü oluşturan, demokrasi ve özgürlük yoksunluğu sebep gösterilerek, 1789 Fransız Devrimi ardından yayınlanan bir önsöz ve 17 maddelik belgedir. Dönemin subayı Marquis de Lafayette tarafından, Amerikalı diplomat Thomas Jefferson' ın yardımıyla, hazırlamıştır. 1791 yılında kabul edilmiş olan Fransız Anayasası'na önsöz olarak eklenmiştir. Bkz. Encyclopaedia Britannica, Declaration of the Rights of Man and of the

maddede “vergide genellik ve eşitlik”, 14. madde de ise “verginin belirli ve kanuni olması” ilkelerine atıfta bulunulmuştur. Dolayısıyla bu maddeler, bütçe hakkının hukuki niteliğini destekleyen ve pekiştiren maddeler olması nedeniyle önem arz etmektedir. Fakat İngiltere’de olduğu gibi Fransa’da da kamu harcamalarının parlamento denetimine sunulması daha sonra gerçekleştirilebilmiştir. (Canbay ve Gerger, 2012, s.169).

Dönemin düşünürlerinden J. J. Rousseau, devletin gelir ve giderlerinin hükümdarlardan ziyade kamuya ait olması gerektiğini savunmuştur. Tüm bu gelişmeler ve 1789 Fransız Devrimi sonrası kabul edilen 1791 ve 1793 Anayasalarında düzenlenen hükümlerle bütçe hakkının tamamen parlamentonun yetkisine alınması sağlanmıştır (Demir ve Geyik, 2018, s.12). Parlamentonun kamu harcamalarını denetime alamaması konusuna bir önceki paragrafta değinilmişti. Bu gelişme ancak, Napolyon dönemi sonrası, restorasyon (yenilenme-onarım) devrinde yaşanabilmiştir. Bakanlıklar ve ilgili kurumların kendilerine verilen ödenek içerisinden harcama yapabilmelerine ilişkin hüküm ilk defa 1817 yılında yürürlüğe konulmuş ve ardından 1827 ve 1831 yıllarında yapılan değişikliklerle ödeneklerin bölümler itibarıyla, hizmet türlerine göre sınıflandırılması yapılarak, gider bütçeleri de bütçeye eklenmiştir. Harcamalar üzerinde parlamentonun denetim ve onay yetkileri giderek genişlemiştir. Bunun en önemli göstergesi ise 1862 yılında kabul edilmiş olan Genel Muhasebe Kararnamesi ile “her hesap dönemi için yapılacak gider ve toplanacak gelirlere yıllık bütçe kanunu ile izin verilir” ifadesidir. Bu sayede Fransa’da bütçe hakkı 1862 yılından itibaren tam olarak uygulanabilir duruma gelmiştir (Mutluer, Öner ve Kesik, 2011, s.46).

Vergilemeye ilişkin maddeleri ve daha genel bir ifadeyle bütçe hakkını, demokrasi ve özgürlük mücadelesi sonucunda elde edilen insan hakları bildirisine dâhil etmesi ve ayrıca temsili demokrasinin gelişiminde önemli bir yapıtaşı olarak görmesi, Fransız bütçe sistemini İngiltere’den daha etkili ve başarılı bir hale getirmiştir. İlave olarak, her ne kadar Magna Carta demokrasinin yerleşmesi bakımından oldukça önemli bir belge konumunda olsa da dönemin soyluları tarafından, kendi egemenlik ve etki

Citizen, Mayıs 2020, https://www.britannica.com/topic/Declaration-of-the-Rights-of-Man-and-of-the-Citizen (22 Ekim 2020).

alanlarını geliştirmek için, hükümdara kabul ettirilmiş bir belgedir. Dolayısıyla toprak sahibi soylular aracılığıyla oluşturulan bu demokratik ortam, esasında halk aracılığıyla halk için ortaya çıkan bir durumun göstergesi olmaktan biraz da olsa uzaklaşmaktadır. Halbuki İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirisi millet tarafından demokrasi ve özgürlük sebep gösterilerek yayınlanmıştır. Bu durum ise, Fransa'da bütçe sistemi ve bütçe hakkının İngiltere'den daha geç yerleşmiş ve uygulanmış olması durumuna karşın, Fransız bütçe sisteminin diğer batılı ülkeler ve Türk bütçe sistemini etkilemesine ve örnek olmasına olanak sağlamıştır.

1.2.2.3. A.B.D' de Bütçe Hakkının Gelişimi

A.B.D.' nin bağımsız bir devlet haline gelmesinde vergi ve bütçe hakkı talebi vardır. A.B.D. halkı, özellikle mallar üzerinden alınan çeşitli vergilerden şikâyet etmiştir. A.B.D' de bütçe hakkı kazanımı, İngiliz kolonisi durumundayken, İngilizler tarafından maruz kaldıkları ağır vergi yükü gerekçe gösterilerek uyuşmazlığa düşmeleri neticesinde gerçekleşmiştir (Dileyici ve Özkıvrak, 2010, s.4). A.B.D. 1776 yılında bağımsızlığını kazanıncaya kadar, İngiltere'nin çıkardığı birçok vergiyle karşı karşıya kalmıştır. A.B.D. halkı 1765 yılında çıkarılan Pul Yasasına' na, o dönem mevcut parlamentoda temsil edilmedikleri ve alınan vergilerinin nereye harcandığına ilişkin herhangi bir bilgiye sahip olmadıkları için, karşı çıkmıştır. Bu durum karşısında 1766 yılında Pul Yasası kaldırılmış, ancak yerine 1767 yılında çay ve bazı diğer tüketim maddeleri üzerinden alınması planlanan yeni bir vergi getirilmiştir. Sonuçta 1770 yılına gelindiğinde toplumsal bir demokratik mücadele sonucu çay dışında tüm ürünler üzerinden alınan vergiler kaldırılmıştır. Fakat "Çay Vergisinin" hala alınıyor olmasının "temsilsiz vergileme olmaz" (no taxation without representation) ilkesine aykırı bir durum oluşturması ve İngiltere'nin A.B.D. üzerinde bir egemenlik ve denetim aracı olarak görülmesi bağımsızlık hareketinin ateşleyicisi olmuştur (Edizdoğan ve Çetinkaya, 2014, s.31; Pehlivan, 2018, s.32; Canbay ve Gerger, 2012, s.171).

Nitekim 1773 yılına gelindiğinde çay üzerinden alınan vergiye karşı bir tepki olarak Boston Çay Partisi* isyanı yaşanmış ve 1776 yılında bir kongre toplanarak bugünkü A.B.D.'nin "Bağımsızlık Bildirgesi" (Declaration of Independece) ilan edilmiştir (Canbay, 2009, s.55; Pehlivan, 2018, s.33). Demokratik bağımsızlık mücadelesi, İngiltere'nin vergileri kaldırmasına rağmen, 1783 yılına kadar sürmüş ve barış anlaşması imzalanmıştır. Buradan yola çıkarak A.B.D.'de vergi isyanı şeklinde başlayan mücadeleyle birlikte temsil, özgürlük, bağımsızlık, saydamlık -demokratik mücadeleye girişmek için- halkın başlıca talepleri arasındadır. Temsil, özgürlük ve bağımsızlık hakkı demokratik rejimlerin başlıca ilkeleri olarak sayılabilmektedir. Dolayısıyla vergi, bütçe hakkı, demokrasi kavramlarının oldukça yakın ilişki içinde olduklarını ve hatta bütçe hakkının, A.B.D. 'de demokratik bağımsızlık mücadelesi sonucu elde edildiğini gözlemlemek çok zor olmayacaktır.

AB.D.' de 1921 yılına kadar, idari dairelerin ya da federal dairelerin hepsi bütçe tekliflerini direk kongreye gönderirken, 1921 yılında yayınlanan Bütçe ve Muhasebe Kanunu (Budget and Accounting Act) ile federal idarelerin tümünün bütçeleri başkan tarafından hazırlanıp, kongreye gönderilmeye başlanmıştır. Yönetim ve Bütçe Dairesi'nin hazırlamış olduğu bütçe tasarısını başkan şubat ayının ilk haftası kongreye sunmaktadır. Sunulan tasarı kongrede görüşülerek, kabul edildiği taktirde, ekim ayı başında yürürlüğe girer. 1974 tarihli Kongre Bütçe Kanunu ile, bütçenin tabi olacağı usul ve esasların, Temsilciler Meclisi ve Senato'da görüşüleceği komisyonlar belirlenmiştir (Mutluer, Öner ve Kesik, 2011, s.50-51).

1.2.2.4. Almanya'da Bütçe Hakkının Gelişimi

İngiltere ve Fransa'daki bütçe gelişmeleri Almanya'yı da etkilemiştir. Orta Çağ'da kamusal gereksinimlerin karşılanması için gümrük ve mülk gelirlerinden yararlanılmış, ancak 15. yy. dan itibaren ihtiyaçların artmasıyla yeni gelir kaynaklarına başvurmak zorunlu hale gelmiştir (Edizdoğan ve Çetinkaya, 2014, s.29). Federal

* 1773 tarihli Boston Çay Partisi hareketi, bir vergi isyanı olarak ortaya çıkmıştır. Kuzey Amerika kolonilerinin, İngiliz parlamentosunda kabul edilmiş Çay Vergisi'ne karşı başlattıkları bu hareket Amerikan Bağımsızlık Savaşı'nı ateşleyen bir sembol haline gelmiştir. Bkz. Evren Altınkaş ve Murat Necip Arman, 2010, Amerika Birleşik Devletlerin'nde Popülist Yeni Sağ: Çay Partisi Hareketi, İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Sayı 19, s.36-49.

Alman bütçesinde tarihi gelişim incelendiğinde, ilk bütçe hazırlıkları ve denemeleri 1600' lerin sonuna denk gelmektedir. Bu bakımdan ilk bütçe denemesi, dönemin en büyük Cermen krallığı olan Prusya'daki bütün mülk gelir ve giderlerinin tek bir belgede yer almasıyla başlamıştır (Şener, 1983, s.20). Tüm Orta Çağ boyunca Fransa'daki sisteme benzer bir genel meclis yapısı var olmuştur. Ancak bu meclislerin vergi konulması ya da kaldırılması hakkında herhangi inisiyatifi yoktur. Diğer bir ifadeyle meclislerin izinleriyle vergiler konulup kaldırılabilmiştir, ancak bu onay yetkisi sembolik olmaktan öteye gidememiştir (Çataloluk, 2008, s.89).

Zamanla bu kurallara uyulmaması ve meclisin izin yetkisine başvurulmaksızın vergi konması sonucu Bavyera ve Saksonya gibi Almanya devletlerinde hareketlenmeler başlamıştır. Daha sonra Mebusan Meclisine benzeyen bir sistem kurularak (Landtag), bunlara kamuya ait gelir ve giderleri belirleyebilme yetkisi verilmiştir. Bu sayede bütçe hakkı milletin temsilcilerine devredilmiştir (Edizdoğan ve Çetinkaya, 2014, s.30). 1850 yılında kabul edilen Prusya Anayasası ile kamu gelir ve giderlerini belirleme yetkisi Mebusan ve Ayan meclislerinin müşterek idaresine verilmiştir (Pehlivan, 2018, s.34). Ardından 1871 Bismarck Anayasası'nda birtakım bütçe maddeleri düzenlenmiş ve bu maddeler Weimar Anayasası'nda da kendine yer bulmuştur (Çiçek ve Mutlucan Sayın, 2012, s.292). Modern Federal Alman bütçesinin gelişiminin ve bütçe hakkının vekillere ve onları seçen asillere yani vatandaşlara verilmesinin temelini bu anayasalar oluşturmaktadır.

Bütçe hakkı konusunda diğer Avrupa ülkelerine nazaran daha geç gelişme göstermiş olmasına karşın Almanya, diğer devletlerin deyişiyle *alman iktisadi mucizesini*[*] gerçekleştirebilmiştir. 1952'den itibaren meydana gelen dış ticaret fazlalığı ve devamında merkez bankası rezervlerinde meydana gelen döviz artışları oluşmuştur. Bu sayede devlet bütçelerinde de bu dönemden sonra ciddi fazlalar verilerek, güçlü iktisadi başarılar elde edilmiştir (Stucken, 1959, s.163).

[*] Nasyonal Sosyalizm ve II. Dünya Savaşı felaketleri sonrasında Batı Almanya ekonomisinin 1950' lerde şaşırtıcı derecede hızlı bir şekilde toparlandığı dönemi ifade etmektedir. Bkz. Wolfgang Herber&Sandra Hartig, The Rise and Fall of The German Miracle, *Critical Review,* (13), 1999, p.337-358. https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/08913819908443536 (27.10.2020).

1.2.2.5. Türkiye'de Bütçe Hakkının Gelişimi

Türkiye görece bütçe sistem, hazırlama ve uygulama bakımından, özellikle diğer batılı ülkelere göre geç kalmış ülkelerden birisidir. 1808 yılında yayınlanan Sened-i İttifak ile Osmanlı İmparatorluğu'nda bütçe hakkına ilişkin ilk gelişmeler yaşanmaya başlanmıştır. 7. maddesinde hanedan (Hükümdar ve ailesi) ve ayanın (Taşradaki seçkinler) halkın üzerindeki vergi yükünü arttırmaması dile getirilerek, buna ilişkin önlemler alınarak, vergileme yapılırken adalet ilkesine uyulması gerekildiğine vurgu yapılmıştır (Kartalcı, 2019, s.19). Dolayısıyla Sened-i İttifak'ın 7. maddesi, adalet ilkesini göz önünde bulundurması sebebiyle, anayasa ve vergi kanunlarında verginin yasallığı ilkesine uyulması açısından önemli bir adım olarak nitelendirilebilir. (Güneş, 2011, s.91).

19. yy. da Tanzimat'la yenilik hareketleri başlamıştır. Fakat bu yenilik ve gelişmeler daha çok askeri ve idari alanda olmuştur. Tanzimat Fermanı (1839) ile herkesten ödeme gücüne göre vergi alınmasını arpalık ve aidat gibi ödeme yöntemlerinden (dönemin ödeme yöntemleri) vazgeçilerek, maaş sistemine geçilmesi gerektiği üzerinde durulmuştur. Bunun yanında Padişah Hazinesi ile giderlerinin Maliye Hazinesi içinde sayılması öngörülmüştür. Ancak tüm bu gelişmeler yanında bütçe kavramından hiç bahsedilmemiştir. Nitekim bütçenin öneminin anlaşılması 1855 yılında yayınlanan Bütçe Nizamnamesi'ne kadar uzanmaktadır (Feyzioğlu, 1981, s.27).

1855 yılında yayınlanan Bütçe Nizamnamesi ya da Muvazene Defteri Nizamnamesi ile devletin bütün gelir ve giderleri belirlenerek, muvazene (denge) defteri adı altında bir defterin hazırlanmasına ve padişahın onayına sunulduktan sonra bir sene için maliye idaresinin bu defteri esas almasına karar verilmiştir. Bu dönemde Maliye Teşkilatı muvazene defterini hazırlayarak önce hükümete (Babıali), daha sonra Tanzimat Meclisi'ne sunmaktadır. Ardından Umumi Meclis adı verilen genel meclis defteri tartışarak, padişahın iradesine arz etmektedir. Her yıl yapılması ve gelir-giderlerin onaylanması hükümlerini içerdiği görülmektedir. Ancak milleti temsil eden bir meclis yerine, atanmış meclisin onayına sunulmuş olması, bütçenin esaslarını içermesine rağmen, bütçe hakkının tam olarak oluşamadığını göstermektedir (Sayar,

1971, s.49; Feyzioğlu, 1981, s.27; Dileyici ve Özkıvrak, 2010, s.5; Edizdoğan ve Çetinkaya, 2014, s.33).

Türkiye için klasik anlamda bir bütçe anlayışının yerleşmesi 1876'ya kadar uzanmaktadır. 1876 yılında kabul edilen Kanun-i Esasi (Temel Kanun ya da Anayasa), Fransız Anayasası hükümleri esas alınarak hazırlanmıştır. Vergilemede kanunilik ilkesinin gelişimi ve bütçe hakkının meclise verilmesi açısından önem arz etmektedir. Bu açıdan bakıldığında Kanun-i Esasi'nin vergileme ve bütçe hakkı bakımından Fransız Anayasasındaki benzeri hükümleri içerdiği ifade edilebilmektedir. Ayrı bir önem verilerek, Kanun-i Esasi ile devletin bütçesi tanımlanmış; bütçenin yıllık olması, gelir ve giderlerin bölümler halinde onaylanması ilkeleri ise bu anayasanın hükümleri arasında yer almıştır. Kanun-i Esasi, denetim, Sayıştay kontrolü ve kesin hesap kanunu esaslarına ilişkin hükümleri de içermiştir (Çoşkun, 1994, s.17; Kartalcı, 2019, s.20). Meclis yetkileri arttırılmış; hükümetin bütçe teklifini görüşüp, gelir ve gider cetvellerini bölümler itibarıyla onaylamaya yahut reddetmeye ve son olarak bütçe uygulamalarını denetlemeye kadar genişletilmiştir (Çiçek ve Dikmen, 2015, s.94,).

Fakat dönemin siyasal koşulları ve savaşlar nedeniyle, bu kanun sürdürülebilecek bir durumdan çıkmış ve bütçe hakkını uygulama olanağı kaybedilmiştir. Kanun tamamen kaldırılmış olmayıp, yalnızca tehir edilmiştir. Bu haliyle bütçeye ilişkin hükümler ve bunların uygulanması otuz yılı aşkın bir süre sonra mümkün hale gelebilmiştir. 1908 yılında ilan edilen İkinci Meşrutiyet ile dönemin idaresi Kanun-i Esasi'de olan hükümleri uygulamaya sokabilmiş ve bütçe hazırlanılarak Millet Meclisi tarafından onaylanabilmiştir. Böylece Türkiye'de dönemin esaslarına göre, genellik ve birlik ilkelerine uygun, bütçe hakkını içinde barındıran, hazırlanan, onaylanan ve uygulanan, modern ve gerçek anlamda ilk bütçe 1909 yılı bütçesi olarak karşımıza çıkmaktadır (Edizdoğan ve Çetinkaya, 2014, s.34).

1910 yılına gelindiğinde Muhasebe-i Umumiye Kanunu (Genel Muhasebe Kanunu) kabul edilmiş ve uygulanmaya başlanmıştır. Bütçe sürecinin tümüne etki eden bu kanun, bütçenin uygulanmasını ve bütçe hakkının korunmasını düzenleyen kanun konumuna gelmiştir. Ayrıca bu dönemde Sayıştay (Divan-ı Muhasebat) yeniden tesis edilmiştir (Pehlivan, 2018, s.38; Çoskun, 1994, s.17-18). Cumhuriyet ilanından sonra, bugünkü anlamı ile bütçe hakkının elde edilmesi ve kullanımı ise 1924 Anayasası ile

mümkün hale gelmiştir (Selen ve Tarhan, 2014, s.9). Cumhuriyet döneminin ilk anayasası olan 1924 Anayasası 26. maddesi, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin (TBMM) görevlerinden biri olarak, "devletin bütçe ve kesin hesap kanunlarını incelemek ve onaylamak" hükmü yer almıştır. Bunun yanında aynı kanunun 85. maddesinde "vergiler ancak kanunla salınır ve alınır", 95. maddesinde "bütçe kanun tasarısı ve bağlı bütçeler ve cetvellerle, katma bütçeler Meclis'e mali yıl başından en az üç ay önce sunulur", 96. maddesinde "devlet malı bütçe dışı harcanamaz" ve son olarak 97. maddesinde "bütçe kanunun geçerliliği bir yıldır" ifadeleri yer almaktadır. Sayılan tüm bu hükümler çevresinde, TBMM'nin bütçe hakkını oldukça etkili bir şekilde kullanabileceği görülmektedir (Dileyici ve Özkıvrak, 2010, s.6).

1927 yılında, 1910 tarihli Muhasebe-i Umumiye Kanunu yerini 1050 sayılı aynı adla oluşturulan yeni kanuna bırakmıştır. Fransa, Belçika ve İtalya'nın bütçe kanunlarında yer alan hükümlerinden faydalanılarak oluşturulan 1927 tarihli yeni Muhasebe-i Umumiye Kanunu, bütçenin hazırlanma, sunulma, onaylanma ve uygulama aşamalarına, kısacası bütçe sürecinin tüm aşamalarına ilişkin hükümleri içerecek şekilde yenilenmiştir. Bu kanun ile devlet gelirlerinin toplanması, giderlerin yapılması, bütçe ve kesin hesapların uygulama esasları düzenlenmiştir. Muhasebe-i Umumiye Kanunu, 2003 yılında kabul edilen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi Kontrol Kanunu ile uygulamadan kaldırılmıştır (Pehlivan, 2018, s.38; Edizdoğan ve Çetinkaya, 2014, s.35).

1961 Anayasası kabulü ile, bütçe ve kesin hesap kanun tasarılarının TBMM'ye sunulmasına ilişkin hükümlerin daha etkili düzenlendiği gözlemlenmektedir (Yılmaz ve Biçer, 2010, s.205). 1961 Anayasası'nın 61. Maddesinde, vergi ödevi başlığı altında, herkesin, kamu giderlerini karşılamak üzere, mali güçleriyle orantılı olarak vergi ödemekle yükümlü olduğu ve vergi ve benzeri yükümlülüklerin kanunla konulabileceği ibareleri hüküm altına alınmıştır. Aynı şekilde 64, 94, 126, 127 ve 128.maddelerinde bütçe hakkına ilişkin hükümlerin ağırlıklı olarak göze çarptığı görülmektedir. Kısaca bu maddelerin içeriklerine değinilecek olursa; bütçe ve kesin hesap kanun tasarılarının Meclis'in görevleri arasında yer aldığı, tasarıların mali yıl başlamadan üç ay önce Meclis'e sunulacağı ve ne şekilde, hangi komisyonlar tarafından görüşülüp oylanması gerektiği, bütçelerin yıllık olacağı ve bütçe dışında

hiçbir hükmün bulunmayacağı, Sayıştay'ın denetimi ve kesin hesap kanununun Meclis'e nasıl ve ne zaman sunulması gerekeceği hususları hüküm altına alınmıştır (Kartalcı, 2019, s.21). 1961 Anayasası, genişleyen ve gelişen hükümlerine karşın, TBMM'nde bütçenin tartışılması ve görüşülmesi esnasında, vekillerin görüş bildirme ve bütçe maddelerine dair değişim önerisinde bulunma haklarını sınırlandırmıştır (Edizdoğan ve Çetinkaya, 2014).

1982 Anayasası 73. maddede, 1961 Anayasasına paralel bir şekilde, "Herkes kamu giderlerini karşılamak üzere, mali gücüne göre vergi ödemekle yükümlüdür" hükmü yer almakta, ardından aynı madde içerisinde "vergi yükünün adaletli ve dengeli dağılımının, maliye politikasının sosyal amacı.." olarak ifade edildiği görülmektedir (Edizdoğan ve Çetinkaya, 2014, s.37). Ayrı bir önem verilerek ise mali hükümler başlığının ihtiva ettiği, 161. madde, "bütçenin hazırlanması ve uygulanması", 162. madde "bütçenin görüşülmesi" 163. madde "bütçelerde değişiklik yapılabilme esasları" 164. madde ise "kesin hesap" başlığı olarak düzenlenmiş ve hüküm altına alınmıştır (Temel, 2019, s.20).

1982 Anayasası için bütçe hakkına ilişkin önem arz eden bazı hükümleri açıklamakta fayda olacaktır. 163. Maddesinde, "…Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname ile bütçede değişiklik yapma yetkisi verilemez…" ifadesi bulunmaktadır. 164. madde ise TBMM'ye bütçe hakkını en etkin şekilde kullanma imkânı veren madde olarak şu ifadeleri içermektedir; "Kesin hesap kanunu tasarıları, kanunda daha kısa bir süre kabul edilmemiş ise, ilgili oldukları yılın sonundan başlayarak, en geç yedi ay sonra Bakanlar Kurulunca TBMM'ye sunulur" (Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 1982). Bu sayede bütçe hakkı, fiilen anayasa ile uygulanmaya ve TBMM tarafından kullanılmaya başlanmıştır. Bütçe uygulama ve kesin hesap kanunu sonuçları üzerinde, TBMM'nin, denetim ve değerlendirme faaliyetlerini sürdürebilecekleri bir altyapı oluşturulmuştur.

21.01.2017 tarihli 6771 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile, 1982 Anayasası içinde sayılan ve açıklanan vergi ve bütçe hükümlerinde değişiklikler meydana gelmiştir. 73. madde aynı şekliyle korunmuş olup "Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin… kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapma yetkisi Bakanlar Kuruluna verilebilir" hükmü içinde bulunan "Bakanlar Kurulu" ifadesi "Cumhurbaşkanı" olarak

değiştirilmiştir. Buna ek olarak, 162, 163 ve 164. maddeler mülga sayılmış olup 161. madde "bütçe ve kesin hesap" başlığıyla tüm maddeleri kapsamına alacak şekilde genişletilmiş ve değiştirilmiştir. Anayasa eski 162. maddesinde bütçenin görüşülmesi esasları belirtilmekte olup, bütçe komisyonuna dair bilgiler düzenlenmiştir. Plan-Bütçe Komisyonu'nun kaç kişiden oluşacağı ve siyasi temsilin nasıl düzeylendirileceğine ilişkin düzenlemeyi içeren 162. madde mülga sayılarak, bu konuya ilişkin yeni bir düzenleme getirilmemiştir. Bütçe komisyonunun kaç kişiden oluşacağı ve özellikle muhalefetin temsil düzeyinin ne olacağı anayasal düzeyde belirtilmemiş ve hüküm altına alınmamıştır. Bu durum bütçe hakkının zedelenmesine yol açarak en temel eleştiri olarak karşımıza çıkmaktadır (Temel, 2019).

Sened-i İttifak ve Tanzimat Fermanı'nı getiren demokratik mücadeleler ve devamında tarihsel süreç içinde kabul edilen tüm anayasalar, bütçe hakkının oluşumunda sağlam bir zemin hazırlamıştır. Diğer batılı ülkelerde gözlemlenen bütçe hakkının kazanımı ve gelişimi, esasında Türkiye'de de benzer bir süreç izleyerek ilerleme kaydetmiştir. Birtakım demokrasi ve özgürlük mücadeleleri (Sened-i İttifak, Tanzimat Fermanı, 2. Meşrutiyet vd.), muhteviyatı itibarıyla vergi ve bütçeye ilişkin hükümleri her daim içermiştir. Sened-i İttifak örneği üzerinden gidilecek olursa, yedi maddeden oluşan bu belgenin 7. maddesinde vergiler konulurken ılımlı olunması ve ayan kesiminin hanedanla birlikte ortak karar alması gerektiği üzerinde durulmuştur. Bunun yanında Cumhuriyet ilanı sonrasında kabul edilen ve uygulanan anayasalarda da vergi ve bütçeye dair ifadeler hüküm altına alınarak, demokrasinin gelişimi ve bütçe hakkı birbirlerini takip etmeye devam etmiştir.

Vergilerin hanedan ve devlet adamları (ayan) tarafından konmaya başlaması, batı ülkelerinde ortaya çıkan demokrasi mücadelelerinin özünü yansıtan temsilsiz ya da kanunsuz vergi olmaz ilkesinin uygulanmaya başlandığını göstermektedir. Ayrıca bu durum, parlamentoya ya da parlamenter sisteme doğru bir yönelimin göstergesi olarak da karşımıza çıkmaktadır (Akşin, 1992, s.118). Dolayısıyla ülkemiz açısından da bütçe hakkının gelişimi, demokrasi talepleri sonucunda uzun yıllar süren mücadeleler sonucu oluşmuştur. Önceleri hükümdarlara karşı edinilen birtakım haklar, bu hakların kazanımına zemin hazırlayan demokrasi mücadeleleri sonrasında, anayasalarla güvence altına alınmıştır. Demokrasinin ve bütçe hakkının daha önce geliştiği diğer

batılı ülkelere nazaran Türkiye biraz daha geç yola çıkmış olsa da netice itibarıyla Türkiye süregelen zaman içinde benzer aşamaları ve süreçleri geçirmiştir.

1.3. Bütçeleme İlkeleri

Çalışmanın ana unsurlarından olan ve iyi bir bütçe yönetimi için diğer bütçe ilkeleriyle de koordineli bir şekilde çalışması gereken saydamlık prensibini daha iyi anlamak adına bütçenin hem ulusal hem de uluslararası literatürde yerini almış ilkelerini ele almakta fayda vardır. Bütçe ilkeleri, bütçenin hazırlanma, uygulanma ve denetim aşamalarına ilişkin hakim olması beklenen ilkelerden oluşmaktadır. Bütçenin şekli ve yönetimsel esaslarını oluşturan bu ilkeler geçmişten günümüze evrilerek klasik ve modern bütçe ilkelerini oluşturmuştur.

1.3.1. Literatürde Yer Alan Bütçe İlkeleri

Mevcut gelir ve harcamaların objektif, makroekonomik değerlendirmelerine dayanarak, gider bütçesi kapsamlı, saydam, gerçekçi, belirlenen politikalara uygun olmalı ve bütçe uygulamasında hesap verebilirliğe izin vermelidir (Potter ve Diamond, 1999). IMF'nin (International Monetary Fund) bu tanımında bütçenin barındırması ya da uyması gereken ilkeler belirtilmektedir. Buradan yola çıkarak bütçe hazırlama ve uygulama konularına ilişkin incelemelerde bulunan araştırmacıların öne sürdükleri bütçe ilkelerine riayet edildiği taktirde hem bütçe hakkına hem de bütçeyle ulaşılmak istenen amaçlara daha etkin ve kolay bir şekilde ulaşılacağı düşünülmektedir (Pehlivan, 2018, s.40). Bütçenin, daha önce de söz edildiği üzere, denetim, yönetim ve planlama aracı olarak işlev görebilmesi için, kamu kesiminin tüm gelir ve harcamalarının yalnızca tek bütçe içinde yer alması ve bunları bütün detayları ile kapsaması temel ilkeler olarak ifade edilebilir (Batırel, 2007, s.191). Bir başka anlatımla genellik (universality) ve birlik (unity) ilkelerinin, ulusal ve uluslararası anlamda, bütçenin hazırlanma ve uygulanmasına ilişkin esas teşkil eden ilkeler olduğu anlaşılmaktadır.

Bütçe ilkeleri 19. yy. da geliştirilmiş ve bu nedenle klasik bütçe ilkeleri[*] olarak da adlandırılmışlardır. Genellik ve birlik ilkelerine ilave olarak önceden izin, yıllık, doğruluk ve denklik ilkeleri klasik bütçe ilkeleri arasına dâhil edilebilmektedir. Ancak bir önceki cümlede belirtilen ilkeler başta olmak üzere birçoğu, halen geçerliliğini yitirmemiş ve hatta kapsamına modern bütçe ilkeleri[**] eklenerek içerik genişletilmiştir.

Dolayısıyla bu ilkelerin çoğu çağdaş ya da günümüz bütçelerinin hazırlanma ve uygulanma aşamalarında da uygulanabilmektedir. Sonuç olarak, birçok ülkede, yazılı ya da resmi bütçe ilkeleri anayasa ya da kanunlarda ele alınmıştır. Bütçe ilkeleri, bütçenin işlevlerinin oluşmasına ve işlerlik kazanmasına katkı sağlarken, daha önce anlatılan siyasi, hukuki, iktisadi ve denetim işlevleri bu ilkelerle geçerlilik ve önem kazanmaktadır (Gürsoy, 1981, s.149).

Bütçe ilkeleri temel anlamda çalışmamızın ana unsurunu oluşturmayıp, yalnızca bütçe hakkı ya da daha genel bir ifadeyle mali saydamlık ilkesinin etrafında şekilleneceğinden, bütçe ilkelerinin tümüne ayrı bir başlık altında irdelenmeyecektir. Ancak günümüzde önerileri birçok ülke tarafından dikkate alınan çokuluslu organizasyonlardan biri olan OECD tarafından hazırlanan bütçe ilkelerine dair

[*] Klasik bütçe ilkeleri, temelde genellik, birlik, doğruluk, yıllık, denklik ve önceden izin (onay) ilkeleri olarak sıralanabilmektedir. Bunlar;
Genellik ilkesi, devlet ya da devlet kurumlarının tek bir teşkilat olarak ele alınmasını, tüm devlet gelir ve giderlerinin bütçeye dâhil edilmesini ifade etmektedir.
Birlik ilkesi, herhangi bir kamu tüzel kişiliğinin tüm gelir ve giderlerini tek bir bütçe içinde göstermesi denir. Birlik ilkesi incelendiğinde, bu ilkenin genellik ilkesinin doğal bir sonucu olarak karşımıza çıktığı görülmektedir.
Doğruluk ilkesi, bütçenin hazırlanma aşamasında yapılan gelir ve gider tahminlerinin gerçeğe en uygun ve doğru bir şekilde yapılmasını belirtmektedir.
Yıllık İlkesi, Gelir ve gider yapılmasına ilişkin verilen onayın ya da iznin belli bir süre ile sınırlandırılmasını (genelde bu süre bir yıl) ifade etmektedir.
Denklik ilkesi, bütçenin gelir ve giderlerinin denk olmasını, harcamaların gelirleri aşmamasını ifade etmektedir. Klasik ekolün sıkı sıkıya bağlı olduğu denk bütçe düşüncesi dolayısıyla, en temel klasik bütçe ilkesi olarak düşünülebilir.
Önceden İzin (onay) ilkesi, hazırlanan bütçenin mali dönem başlamadan önce, yasama organı tarafından onaylanarak yürürlüğe girmesini açıklamaktadır. Ayrıntılı bilgi için Bkz. Nihat Edizdoğan – Özhan Çetinkaya, KamuBütçesi, Ekin Yayınevi, 2014, Bursa- Ömer Faruk Batırel, Kamu Maliyesi ve Yönetimi, 2007, İstanbul Ticaret Üniv. Yayınları, İstanbul –J. Wilner Sundelson, Budgetary Principles, *Political Science Quarterly*, Vol.50, No.2, 1935.p.237

[**] Modern bütçe ilkeleri genel olarak, günümüz kamu mali yönetimi için oldukça büyük bir önem arz eden mali saydamlık, hesap verme sorumluluğu ilkelerinden oluşmaktadır. Lakin bu ilkeler çalışmanın bel kemiğini oluşturması sebebiyle "Bütçe Saydamlığı" ana başlığı altında ayrıntılı ve ayrıca incelenecektir.

çalışma, güncel ve daha ayrıntılı yeni ilkeleri barındırdığı için, ayrı bir başlık altında ele alınacaktır.

1.3.2. OECD Tarafından Tanımlanan Bütçe İlkeleri

OECD bütçeyi, hükümetlerin yıllık ve çok yıllık hedeflerinin hangilerine, ne şekilde öncelik verileceğini ve nasıl başarılacağını gösteren merkezi bir politika belgesi olarak tanımlamaktadır. Bunun yanında bütçe, hükümet politikalarının diğer araçlarının yanı sıra -ki bunlar yasalar, yönetmelikler ve toplumdaki diğer aktörlerle birlikte gerçekleştirilen çalışmalar olarak gösterilebilir- plan ve istekleri gerçeğe dönüştürmeyi amaçlamaktadır. Buna ek olarak bütçe vatandaşlar ve devlet arasında kamu hizmetlerinin sunulması için kaynakların nasıl toplandığını ve tahsis edildiğini gösteren bir sözleşme işlevini üstlenmektedir. Geçmiş yıllarda tecrübe edilen bütçe deneyimi hangi faktörlerin daha modern bir kamu mali yönetimini desteklediğini vurgulamaktadır. Bunlar; saydamlık, bütünlük, açıklık, katılım, hesap verebilirlik ve ulusal hedeflerin planlanması ve gerçekleştirilmesine yönelik stratejik bir yaklaşımdır. Bu açıdan bütçeleme devlet ve vatandaşlar arasındaki güvenin mimarisinde önemli bir temel taşıdır (OECD, 2015, s.1).

Bu noktada OECD'nin hangi amaçla böyle bir öneri raporu hazırladığı merak konusu olabilmektedir. Konuya bu açıdan bakıldığında, kural olma vasfını taşıyan ve yazılı olan reform önerilerini uygulamakta olan ülkelerde bütçe işlevlerine bakıldığında şu sonuçlar göze çarpmaktadır. Klasik bütçe ilkelerine oldukça dikkatle uyulsa ve sistematik bütçeleme analiz ve tekniklerine sıkı sıkıya bağlı kalınsa da bütçenin işlevlerinde beklenmedik sonuçlar ortaya çıkabilmektedir. Örnek vermek gerekirse, bütçe ilkelerini ya da çağdaş bütçeleme tekniklerini mümkün olan en iyi şekilde uygulayan ülkelerde kamu harcamalarına ilişkin kontrolün, kontrol dışı harcamalara dönüşebildiği görülmekte; kaynak fazlası ve etkili siyasi vaatlere rağmen ciddi bütçe açıkları ile karşılaşılabilmektedir. Daha açık bir ifadeyle sistematik olmayan bir kontrol ve denetim mekanizmasında tüm harcamalarının kontrol edilmesi, çok uzun mesailere ve harcamalara yol açacaktır. Dolayısıyla etkin ve verimli işleyen bir ilkeler reçetesine ihtiyaç duyulmaktadır. Aynı şekilde çağdaş bütçeleme yöntemleri ile öncelik arz eden alanlara ödenek tahsis etmesi gereken ülkelerde ise böyle bir durumun sergilenmediği görülmektedir (Demirbaş, 2010, s.4). Bir başka görüş de bütçeleme

sürecinin bir oyuna benzetilmesi ve oyunun yazılı kurallarının olduğu kadar yazılı olmayan kurallarının da bulunduğu yönündedir (World Bank, 1998, s.17). Bütçenin kapsamlı olması gerektiğini belirten yazılı kurallar, bütçeleme sürecine katılan kişi ve kurumların çıkarları ile bağdaşmayabilmektedir. Sonuçta kapsamlılık ilkesi, bütçe dışı fon ya da mali disiplini zayıflatacak uygulamalara yol açabilmektedir (Schick, 1999, s.8). Dolayısıyla yalnızca genel kabul görmüş klasik ve modern kural ya da ilkelerin uygulanması yeterli olmayabilecektir. Bunun yanında daha önce de bahsedildiği üzere OECD gibi çokuluslu kuruluşların bu alandaki önerileri de günümüz mali yönetimi üzerinde etkili olmaya başlamıştır.

OECD *Kıdemli Bütçe Yetkilileri Çalışma Grubu* (SBO- Working Party of Senior Budget Officials) tarafından oluşturulan Recommendation of The Council on Budgetary Governance adlı öneriler raporu, gelecekte ortaya çıkabilecek zorluklara karşı, bütçe sistemlerinin tasarlanması, uygulanması ve geliştirilmesi için açık bir rehber görevi görebilmesi açısından, iyi bir bütçe yönetiminin on ilkesini belirterek, bütçe faaliyetlerinin tümü için bir iyi uygulama özeti sunmaktadır (OECD, 2015, s.1). Önerilen bu bütçe ilkelerinin birçoğu genel kabul görmüş bütçe ilkeleriyle benzerlik göstermekte, ancak klasik ve modern bütçe ilkelerine nazaran daha açık ve spesifik açıklamalardan oluşmaktadır. Dolayısıyla üye ülkeler başta olmak üzere, rehber işlevi üstlenen bu raporun, bütçe yönetimlerini geliştirmek isteyen tüm ülkeler açısından uygulanması oldukça başarılı sonuçları beraberinde getirebilecektir. İyi bütçe yönetimi için önerilen bütçe ilkelerine de değinmekte fayda vardır. OECD bütçelerin şu kurallar etrafına şekillenmesi gerektiği üzerinde durmaktadır. Bunlar (OECD, 2015, s.2);

1. Bütçeler maliye politikası için açık, güvenilir ve öngörülebilir sınırlar içinde yönetilmelidir.
2. Bütçeler hükümetin orta vadeli stratejik öncelikleriyle uyumlu hale getirilmelidir.
3. Ulusal kalkınma ihtiyaçlarını, uygun maliyet ve tutarlı bir şekilde karşılamak için sermaye (kapital) bütçesi çerçevesi tasarlanmalıdır.
4. Bütçe belge ve verilerinin açık, saydam ve erişilebilir olması sağlanmalıdır.
5. Bütçe hazırlanma ve uygulanma aşamaları için alınacak kararlar için, kapsamlı, katılımcı ve gerçekçi bir tartışma ortamı yaratılmalıdır. Sivil toplum

kuruluşları (STK' lar) ve vatandaşların da bütçe karar alma sürecine aktif katılımı sağlanmalıdır.

6. Kamu mali yönetiminin hesabı kapsamlı, güvenilir ve doğru bir şekilde sunulmalıdır. Ulusal hükümetin tüm gelir ve giderlerini, eksiksiz, bütçe belgesinde kapsamlı ve doğru bir şekilde ve bütçe dışı harcama ya da mekanizmalar için kısıtlamaya giderek muhasebeleştirmesi esas olmalıdır.
7. Bütçenin, aktif olarak planlanarak, yönetilerek ve izlenerek uygulanması gerekmektedir. Tahsis edilen gelir ve giderler -bir kez parlamento tarafından onaylandıktan sonra- kamu kurumları tarafından ve merkezi bütçeden sorumlu hükümet ve bakanlıkları aracılığıyla gözlenmeli, eksiksiz ve samimi bir şekilde uygulanmalıdır.
8. Performans, değerlendirme ve paranın karşılığı kriterleri, bütçe sürecinin ayrılmaz bir parçası olmalıdır. Vatandaş ve yetkisini devrettiği parlamentonun, harcanan paraların ne kadar olduğundan öte ne ve neden satın alındığının bilgisine ihtiyaçları vardır. Dolayısıyla hangi kamu hizmetlerinin, hangi verimlilik ve kalitede sunulduğunun anlaşılması sağlanmalıdır.
9. Uzun vadeli mali sürdürülebilirlik ve diğer mali riskleri belirleyerek ve değerlendirerek, bu sürecin ihtiyatlı bir şekilde uygulanması sağlanmalıdır. Bütçeye ilişkin planların esnekliğini arttırmak ve mali risklerin potansiyel etkisini azaltmak için mekanizmalar oluşturulmalı, böylece kamu maliyesinin gelişimi desteklenmelidir.
10. Bağımsız bir denetim de dâhil olmak üzere, bütçe tahmin, plan ve uygulaması için bütünlük ve kalite teşvik edilmelidir. Ulusal ve uluslararası standart ve uygulamaları göz önünde bulundurarak, personelin görevini etkin bir şekilde yerine getirmek için beceri ve kapasitelerine sürekli yatırım yapılmalıdır. Tüm bakanlık ve kamu kurumlarında bütçe süreçlerinin ve mali yönetimin kalitesi için koruma işlevi üstlenen bağımsız bir iç denetim mekanizması oluşturulmalıdır. Bunun yanında dış denetimin etkinliğini arttırmak için bağımsız bir yüksek denetim kurulunun desteklenmesi gerekmektedir.

Tüm klasik ve modern ilkeler değerlendirildiğinde, özellikle denetim-kontrol-güvenilirlik ve saydamlık kelimeleri ön plana çıkmaktadır. Bu doğrultuda mali yönetime ve hükümete duyulan güvenin artmasının, etkin işleyen bir denetim ve

kontrol mekanizmasının ancak saydam bir mali süreçle mümkün olabileceği su götürmez bir gerçek olarak karşımıza çıkmaktadır.

2. Bütçe Hakkını Etkin Kılacak Modern Bir Bütçe İlkesi: Bütçe Saydamlığı

Bütçe kavram ve ilkelerine dair açıklamalar, konuya esas teşkil etmesi adına açıklanmaya çalışılmıştır. Takip eden kısımda, konunun ana ekseninde olan bütçe saydamlığına ilişkin teorik çerçeve çizilecek ve ardından bu alanda yapılan çalışmalara (Uluslararası standartlara, iyi uygulama ilkelerine) yer verilecektir.

2.1. Saydamlık Kavramı

Saydamlık kelimesinin İngilizce kökenine bakıldığında, "trans" ve "parent" kelimelerinden oluşmaktadır ve bütün hali "transparency" şeklinde karşımıza çıkmaktadır. Latince saydamlık kelimesi ayrıca incelendiğinde aynı şekilde "trans" ve "parere" kelimelerinin bir araya gelmesiyle oluştuğu görülmektedir. Trans kelimesi "ötesi" ya da "ötesinde" anlamını ifade ederken, parent ya da parere kelimesi "görmek" ya da "görünür" anlamına gelmektedir. Buradan yola çıkarak transparency kelimesi "görünür olabilme" ya da "görünenin ötesi" anlamındadır ve Türkçe 'de "şeffaflık" veya "saydamlık" kelimelerine karşılık gelmektedir (Oliver, 2004).

Saydamlık ışığı iletebilmek için bir nesnenin fiziksel özelliğini ifade etmektedir. Bu durum ise o nesnenin içinden arkasının görünebilmesi şeklinde açıklanmaktadır. Kavramsal açıdan taşıdığı nitelik ise açık demektir ve halk gözünde olumlu bir anlam taşımaktadır. Ekonomik bağlamda saydamlığın tanımı, simetrik bilginin varlığına işaret etmektedir. Saydamlığın eksikliği ya da opak olması simetrik olmayan ya da asimetrik durumu ifade ederken, opaklık ise belirsizliği ifade etmektedir (Geraats, 2002, s.534).

Saydamlık daha teknik bir ifadeyle genel olarak, açık bilgi akışı olarak tanımlanır ve hükümet ile vatandaşlar arasındaki ilişki incelendiğinde, saydamlık ile ilgili literatür bu açıklık kavramını güçlü bir şekilde vurgulamaya çalışmaktadır (Park ve Blenkinsopp, 2011, s.256). Ayrıca saydamlık bir bilgi üretim aracıdır. Saydamlık, özel sektör yahut kamu sektörü ayrımı gözetmeden, bilgilerin kamuoyuna hangi yolla ya

da ne şekilde sunulacağıyla ilgili olmanın yanında, aynı zamanda mevcut bilgilerin hangi yöntemlerle üretildiğiyle de ilgili olmaktadır (Oliver, 2004, s.37).

Devlet yönetimi açısından bir saydamlıktan söz edilecek olursa, kamusal hizmetlere ilişkin bilgilerin -bu noktada gizliliği, ülkenin güvenliği açısından, önem arz eden bazı bilgi ve/veya belgelerin hariç olmak üzere- vatandaşa ve sivil toplum kuruluşlarına açık olması ifade edilmektedir (Aktan, Ağcakaya ve Dileyici, 2012, s.543). Literatürde bütçe saydamlığı ve mali saydamlık genelde birbirinin yerine kullanılabilmektedir. Dolayısıyla bu durum iki kavramın anlam bakımından birbirine denk olduğuna işaret etmektedir. Ancak bütçe saydamlığı, bütçe süreci içinde bütçe rapor ve belgelerine odaklanan daha dar bir kavramdır. Diğer yandan mali saydamlık bütçe saydamlığını da içine alacak şekilde, mali faaliyetleri tümünü içermektedir (Stanıć, 2018, 452).

Saydamlık özellikle 20. yy. başlarında devlet yönetimlerinde önem kazanmaya ve ülkelerin demokratikleşme sürecinde oldukça etkili bir araç olmaya başlamıştır. Bu doğrultuda IMF ve OECD gibi çokuluslu organizasyonlar da saydamlık kavramına gereken önemi vermiş ve çeşitli yayınlar oluşturmuşlardır. Dolayısıyla özellikle bu dönemde saydamlık konusuna ilişkin ortaya konulan çalışmalar ağırlık kazanmış, kavramın temel tanımları ve açıklamaları yapılmaya başlanmıştır. Finel ve Lord (1999) çalışmalarında oldukça kapsamlı bir saydamlık tanımı yapmışlardır. Buna göre; saydamlık bir hükümetin ve toplumun, yasal, politik ve kurumsal yapıları ile ilgili bilgiler -bu bilgilerin devlet aktörleri ve sivil topluma sunulduğu bir yapı içinde- içermektedir. Saydamlık hükümetin yapı ve faaliyetlerine ilişkin bilgilerin, özgür bir medya, açık bir hükümet ve sivil toplum kuruşları gibi kamuoyuna açıklanmasını sağlayacak herhangi bir mekanizma ile artacaktır (Finel ve Lord, 1999, 316).

Doğal olarak bütçe saydamlığı ve mali saydamlığın akıllarda soru işareti bırakmamak adına aralarındaki farkı belirtmekte fayda vardır. Bu anlamda konunun devamlılığı açısından bütçe saydamlığı ya da saydamlık kelimeleri aynı kavramları ifade edecek şekilde kullanılacaktır. Bütçe saydamlığına ilişkin açıklamalar öncesinde, bütçe saydamlığını da ihtiva eden mali saydamlık kavramı konuya altyapı oluşturması amacıyla açıklanmaya çalışılacaktır.

Mali saydamlık kavramını açıklamaya başlamadan, kavramı daha net anlayabilmek için temsili demokrasiler bağlamında devlet-vatandaş ilişkisini gözden geçirmekte yarar vardır. Temsili demokrasilerde devlet ya da hükümetin esas amacının, halkın kullanımına sunmak üzere kamu mal ve hizmeti üretmek olduğu söylenebilir. Bu duruma yol açan eylem ise, seçimler aracılığıyla, devlet kurum ve kuruluşlarına (bürokrat ve politikacılar) vatandaşlar tarafından verilen yetkidir. Yetki devri olarak adlandırılan bu süreci, halk adına politika ve hedefleri belirleme, hangi kamu mal ve hizmetinin üretileceğine karar verme şeklinde tanımlayabiliriz. Diğer bir ifadeyle hangi mal ve hizmetin üretileceğine karar veren kesim politikacılar olurken, bu kararları uygulama fonksiyonunu ise idare ya da devlet kurumları üstlenmektedir. Devletin aktörleri olarak ifade edilen bürokrat ve politikacılar, alınacak yetkiyi kamu yararına kullanmak yerine, kendi çıkarlarını gözeterek uygulayabilmektedirler. Oluşabilecek bu tür sorunları engellemek ya da asgari düzeye çekebilmek için denetim ve hesap verme mekanizmaları oluşturulmaktadır. Seçimler örneği üzerinden gidilirse, hükümet ya da devleti aklamak için kullanılabilecek en önemli araçlardan biri olarak karşımıza çıkmaktadır. Ayrıca yasalar aracılığıyla devlet aktörlerinin, hoş olmayan, menfaat içeren, tutum ve davranışları sınırlanabilmektedir. Mekanizmaların ne kadar etkili olduğunu belirleyen en önemli faktörlerden biri, mali sistem içinde oluşan bilginin yeterli olup olmadığı ve devlet aktörleri ile vatandaşlar arasından bu bilginin eşit dağılıp dağılmadığıdır. Bu bağlamda vatandaş, verdiği yetkinin usulüne uygun bir şekilde hangi amaçlara ve hizmetlere yönelik kullanıldığıyla ve harcandığıyla ilgili yeterli seviyede bilgiye vakıf olamadığı taktirde, seçimler aracığıyla devrettiği yetkiyi sağlıklı kullanamayacak duruma gelecektir. Mali saydamlık tüm bu bilgiler etrafında, denetim mekanizmalarının düzgün işleyebilmesi adına, gereken bilginin mali sistem tarafından üretilmesini ifade etmektedir (İzak ve Atiyas, 2000, s.27-28).

Bütün bu bilgiler ışığında mali saydamlık, devletin görev ve üstlendiği fonksiyonlarının, kamu mali yönetimine dair bilgilerin (kamusal harcamalar, vergiler, borçlanma vs.) ve bunun yanında kamu mali yönetimi ve iktisat politikalarına ilişkin planlarının, hedeflerinin açık, anlaşılır, düzenli aralıklarla ve güven temini sağlayacak bir şekilde kamuoyunun bilgisi dahiline sunulmasıdır (Aktan, Ağcakaya ve Dileyici, 2012, s.543-544). Ulusal literatürde yer alan tanım ve açıklamalar yanında, uluslararası literatürde ele alınan tanımlamaları incelemek de yerinde olacaktır. IMF

tarafından yayınlanan bir kitapta mali saydamlık (Kopits ve Craig, 1998, s.1); genel olarak hükümetin yapısı ve fonksiyonları, maliye politikası hedefleri, kamu sektörü hesapları ve projeksiyonlarına ilişkin bilgilerin halka açık olmasıdır. Mali saydamlığa uygun bir belge, hükümet faaliyetleri hakkında, kapsamlı, güvenilir, zamanında, anlaşılır ve uluslararası kıyaslamalara olanak verecek şekilde bilgileri içermektedir. Böylece seçmenler ve finansal piyasalar, hükümetin mali durumunu ve hükümet faaliyetlerinin gerçek maliyetlerini ve faydalarını, cari ve gelecekte ortaya çıkabilecek ekonomik ve sosyal çıkarımları değerlendirebilecekleri bilgilere erişme imkânı bulacaklardır.

Mali saydamlık kavramının, bütçe saydamlığı kavramını da içerecek şekilde tanımlandığına daha önce değinilmekle beraber, esasında genellikle birbirlerinin yerine kullanılabildiklerinden bahsedilmişti. Ancak anlam karmaşasına yol açmamak adına her iki kavramın da özüne inerek neyi ifade ettikleri açıklanmaya çalışılmıştır. Mali saydamlık kavramının kısaca açıklanmasının ardından, konunun temelini oluşturan bütçe saydamlığı kavramı ayrıntılarıyla irdelenecektir.

2.2. Bütçe Saydamlığı: Tanımı, Gerekliliği ve Koşulları

Bütçe saydamlığı kavramı açıklanmadan önce, devlet yönetimi içinde bütçe saydamlığının nerede konumlandığı önem arz etmektedir. Bu bağlamda G. Kopits ve J. Craig' in devlet yönetiminde saydamlığa ilişkin, literatürde oldukça önemli olan "Devlet Yönetiminde Saydamlık" (Transparency in Government Operations) adlı kitabında mali saydamlığın üç boyutu açıklanmıştır. İlk boyutu, hükümetin genel olarak maliye politikası hedefleri ve tahminlerine dair güvenilir bilgi sunulmasını ifade etmektedir. İkinci boyutu ise daha spesifik olarak, devletin yürüttüğü ya da giriştiği yükümlülükler ve faaliyetlerle ilgili olarak, gerekli olan, zamanında, güvenilir, anlaşılır, kapsamlı bütçe belgelerinin yayınlanmasını ifade etmektedir. Bu doğrultuda saydamlığın, merkezi hükümetin dışında yürütülen yarı-mali faaliyetler hakkındaki, devlet yönetimi açısından uygun şekilde sınıflandırılmış, bilgileri de içermesi gerekmektedir. Sonuncu ve üçüncü boyut ise, kurumsal çerçevede davranışsal bağlamda irdelenmiştir. Seçilmiş politikacılar ve atananlar arasında ortaya çıkabilecek menfaat çatışmalarını önleyici kurallar, bilgi edinme özgürlüğü, saydam bir düzenleyici mevzuat, açık ve saydam bir kamu ihale ve işe alım uygulamaları, vergi

memurları için geçerli etik kuralları ve performans denetim raporları yer almaktadır. Üç boyutun ortak özelliği, mali saydamlığın performansının yüksek olabilmesi, iyi yönetişimin başarılı olmasıyla ilgilidir (Kopits ve Craig, 1998, s.1).

Mali saydamlığın boyutları incelendiğinde, üç boyutun da temelde bütçe uygulamaları ile ilgili olduğu rahatlıkla gözlemlenebilmektedir. Genel maliye politikası hedeflerinin, devletin üstlendiği faaliyetlerin, özellikle yolsuzluğu önleyici kurumsal davranışları sınırlayan açık mevzuat ve kuralların belirlenmesi ve bu hususlarda yapılacak harcamaların bütçe içinden karşılanacağının ifade edilmesi yanlış olmayacaktır. Dolayısıyla vatandaşlar, gelirlerinden vazgeçerek karşıladıkları harcamaların, hangi hedefler doğrultusunda, hangi alanlara yapıldığını ve bu harcamaların usulüne uygun bir şekilde toplumsal fayda gözetilerek mi yapıldığını bilmek isterler. Bu bağlamda bütçe saydamlığının vatandaş nezdinde ne kadar önemli olduğunu anlamak güç olmayacak ve bütçe saydamlığı tanımı yapılmadan önce bu kavrama oldukça geniş bir perspektiften bakmamıza yardımcı olacaktır.

Tüm bu açıklamalardan sonra bütçe saydamlığına dair genel bir tanım yapılacak olursa; bütçe saydamlığı, kamu harcamalarına ve bu harcamaların finansman kaynağını oluşturan kamu gelirlerine, kamu gelirlerinin yetersiz kaldığı durumda kamu borçlanması yapılmasına ve borçlanmanın düzeyine ilişkin geri bildirimi ve vatandaşların bu bilgilere erişebilmelerini ifade etmektedir (Kayalıdere ve Mastar Özcan, 2014, s.223). Uluslararası literatürde yapılmış bir başka açıklamada ise, bütçe hükümetlerin, maliye politikası hedeflerinin uzlaştırılması ve somut olarak uygulanması için, tek ve en önemli belge olma işlevini üstlenmektedir. Bu nedenle bütçenin vatandaş açısından oldukça önemli bir belge olması özelliği göz önünde bulundurularak, "bütçe saydamlığı, ilgili tüm mali bilgi ve belgelerin, zamanında ve sistematik bir şekilde tam olarak yayınlanması ya da kamuoyuna açıklanmasıdır" şeklinde ifade edilmektedir. (OECD, 2002, s.7).

Bütçe bağlamında saydamlık ya da açıklık, yönetişimin bir özelliği olmakla beraber, hükümetin faaliyetleri ve karar alma süreciyle ilgili halka bilgi verilmesi anlamına gelmektedir (Premchand, 1993, s.17). Öte yandan saydamlık yönetişimin özelliği olması sebebiyle, bütçe sürecine ilişkin bir reform uygulanırken, göz önünde bulundurulması gereken kilit bir unsur olarak karşımıza çıkmaktadır (Bastida ve

Benito, 2007, s.669). Son olarak yapılan tüm saydamlık açıklamaları göz önünde bulundurulduğunda, somut anlamda üç unsurdan oluştuğu ifade edilebilir. İlk unsuru, bütçe verilerinin yayınlanması (mali bilgilerin tümünün sistematik ve zamanında yayınlanması); ikinci unsuru, yasama organınının üstlendiği etkin rol (bütçe politikalarını tartışmak ve etkileyebilme, bütçe raporlarını incelemek ve hükümeti hesap verebilir ya da sorumlu kılmak); üçüncü ve son unsur ise, medya ve sivil toplum kuruluşlarının, halk için etkili bir rol (bütçe politikalarını etkilemek ve hükümeti hesap verebilir kılmak) üstlenmesidir. Dolayısıyla yasama organının rolü ve sivil toplum üzerindeki etkisi ile ilgili olarak, yasa koyucular (parlamento) kaynakların kullanımında geniş bir yetkiye sahip olmalıdır (Blöndal, 2003, 20-21). Netice itibarıyla tüm unsurları kapsayan geniş bir tanım yapıldığında bütçe saydamlığı, bütçe hazırlanma, uygulanma ve sonuç aşamalarının tümünde yasama organının etki ve denetim fonksiyonlarını üstlenerek, hükümetin faaliyetleri ve yüklendiği işlevlere ilişkin tüm bütçe belge ve bilgilerinin anlaşılır bir şekilde sivil topluma (halk, medya, sivil toplum kuruluşları) sunulmasını ifade etmektedir.

2.2.1. Bütçe Saydamlığının Önemi

Bütçe saydamlığına dair yapılan tüm açıklamalar göz önüne alındığında, ne kadar önemli olduğu hakkında ipuçları barındırdığı gözlenebilmektedir. Bu bağlamda ilk ve en önemlisi olarak vatandaşlar bütçe hakkını, güven ve inanç duygularını ön planda tutarak seçim aracılığıyla devretmektedir. Siyasi partiler ise en basit anlatımla, iktidara gelebilmek ya da parlamento içinde etki alanlarını yani koltuk sayılarını artırmak için birtakım vaatlerde bulunmaktadırlar. Bu ilişki açısından daha önce de bahsedildiği üzere, bütçe maliye politikası hedeflerini somut bir şekilde görebilmek ve değerlendirebilmek için tek ve en önemli belge olarak ifade edilmektedir. Bu ifade dikkate alındığında, güven ve inanç duygusunu zedelememek adına, tüm bütçeleme ilkelerine ve en önemlisi saydamlık ilkesine sıkı sıkıya bağlı kalınması gerekmektedir (OECD, 2002, s.7; Bakkal ve Kasımoğlu, 2015, s.12). Aksi taktirde halk, hükümetin kendilerinden topladığı vergiler ile hangi amaçlara hizmet eden harcamalarda bulunduğunu öğrenemeyecek, bu durum ise halk nezdinde bütçe hakkının etkin kullanılmadığı görüşünü doğurabilecektir.

Bütçe saydamlığının şüphesiz ekonomik, sosyal, siyasal birçok faydası vardır. Ancak bunlardan dördü oldukça önem arz etmektedir. Birincisi bütçe saydamlığı ve kaynakların nasıl harcanacağı ya da nerelere tahsis edileceği hususundaki gözetim mekanizması, devlet aktörlerinin yolsuzluk faaliyetlerine girişme olasılığını veya kaynakların yanlış ve etkin olmayan bir biçimde kullanımını azaltmaya yardımcı olacaktır. İkinci olarak bütçe ne kadar saydam ve etkili yasal incelemeye açıksa, mali politikalardan sapmaların azalmaya başlaması ve bütçe tahsislerinde ani değişikliklere yol açılmasının önlenmesi bakımından önem arz etmektedir. İlaveten, bütçe saydamlığı vatandaşlara sunulan hizmetlerin yeterliliği ve bu hizmetlerin altyapı kalitesi hakkında geri bildirimde bulunmalarını sağlayarak, yolsuzluğun azalmasıyla birleşerek kaynakların daha verimli kullanılmasına olanak sağlamaktadır. Son olarak eğer vatandaşlar, ödedikleri vergilerin etkin ve iyi bir şekilde harcandığına inanırlarsa bu durum vergi ödeme oranını yükselterek, hükümetlerin daha yüksek gelir elde etmelerine yol açmaktadır. Sayılan tüm bu etkiler ancak saydam bir bütçe ile meydana gelebilecektir (Cameroon Budget Inquirer, 2020)

Saydamlığın önemine ilişkin literatürde bu durumu kanıtlamaya ve açıklamaya çalışmış birçok çalışma bulunmaktadır. Ancak bu bölümde saydamlıkla ilgili genel bir literatür araştırması yapılmayacak olup, yalnızca öneminin altını daha iyi çizebilmek için yapılan bir çalışmasına değinilecektir. Bu doğrultuda Park ve Blenkinsopp (2011) çalışmalarında güven faktörü ve saydamlığın yolsuzluk üzerindeki etkisini incelemişlerdir. Çalışma yolsuzluğu azaltmayı ve kamu faaliyetleri yoluyla vatandaş memnuniyetini artırmayı amaçlayan bir girişimi değerlendirmek üzere Güney Kore'de toplanan verilere dayandırılmıştır. Çalışmaya göre yolsuzluk faaliyetlerinin azalmasında ve buna bağlı olarak vatandaşın memnuniyetinin yükselmesinde, güven ve saydamlık faktörlerinin anlamlı bir etkisinden söz edilmiştir. Ancak saydamlığın tek başına yeterli olmadığına dikkat çekilerek, yolsuzluk ve saydamlık arasındaki ilişkinin gücü ve seviyesinin, kamusal hizmetlere duyulan güven ve memnuniyete de bağlı olduğuna vurgu yapılmıştır (Park ve Blenkinssopp, 2011, s.271).

2.2.2. Bütçe Saydamlığının Faydaları

Bütçe, hükümetin kuruluş amacını ve ulusal hedefleri yerine getirebilmek için önemli bir fonksiyon üstlenmiştir. Birtakım temel giderlerin yapılmasına, yaşlı ve hastalar için

ise güvenli bir sistem oluşturulmasına yardımcı olmaktadır. Ülkede beşerî gelişime dönük yatırım yapılmasına imkân vermesinin yanında, ülkenin küresel anlamda rolüne ilişkin bilgiler bulunmasını sağlamaktadır. En önemlisi ekonomiyi ve politikaları yönetmek için, gelir ve gider dengesini sağlamak açısından hükümetin elinde bulunan en önemli araçlardan biridir (Schick, 2002, s.9). Sayılan tüm etkilerin oluşmasına fayda sağlayan bütçenin, işlevini yerine getirebilmesi için saydam olması gerekmektedir. Ülkenin küresel rolüne dair bilgi edinilebilmesi, vatandaş ve sivil toplumun kendilerine ve ülkenin geleceğine yönelik yapılan yatırımlardan haberlerinin olması ancak ve ancak bütçe faaliyetlerinin saydam bir şekilde sunulması ile mümkün olabilecektir.

Bütçeler vatandaşlar ve yöneticiler açısından ayrı birer anlam içermektedir. Devletin yönetim yapısı ve yönetimin işleyişi hususunda bilgi vermektedirler. Doğal olarak hem bütçe hem de bütçeleme sürecinin, geçmişten günümüze gelişim gösteren bütçe hakkı bağlamında da değerlendirilerek, demokratik bir şekilde işlemesi günümüz ekonomileri açısından büyük bir önem taşımaktadır. Vatandaşların bütçeye ve verilerine ilişkin daha çok bilgiye sahip olmaları (diğer bir ifadeyle saydam bir bütçe süreci olması) ve bu sayede bütçeleme sürecine aktif katılımlarının artması otokrat rejimlerin zayıflayarak demokrat rejimlerin güçlenmesine de katkı sağlayabilecektir (Şahin ve Uysal, 2013, s.205).

Bütçe belgesinin ve/veya belgelerinin, ülke ekonomisi ve itibarı açısından oldukça önemli olduğu yapılan açıklamalardan anlaşılabilmektedir. Dolayısıyla bu denli önem arz eden politika aracının, saydam bir şekilde kullanılmasının yaratacağı etkinin sonuçları fazlasıyla fayda yaratacaktır. Bu bağlamda "OECD Budget Transparency Toolkit" isimli yayında bütçe saydamlığının sağladığı faydalar maddeler halinde sıralanmıştır. Bütçe saydamlığının faydaları şunlardır (OECD, 2017, s.9);

1. **Hesap verebilirlik (Hesap verme sorumluluğu)**: Kamu kaynaklarının kullanımı ile ilgili açıklık, temsilcilerin ve yetkililerin, etkinlik ve verimlilik açısından sorumlu olabilmelerini sağlamak açısından gereklidir.
2. **Bütünlük**: Kamu harcamaları yalnızca israf ve yanlış kullanım ile suistimal edilmemekte, aynı zamanda sahtekârlık faaliyetlerine de açıktır ve

savunmasızdır. Bu açıdan yolsuzluğu önlemek ve bütünlük standartlarının yüksek oranda uygulamak açısından bütçe saydamlığı en iyi politikadır.

3. **Kapsayıcılık**: Bütçeye ilişkin alınan kararlar toplumdaki farklı kişi ve grupların çıkarlarını ve yaşam standartları üzerinde etkili olmaktadır. Saydamlık ise bütçe politikalarının etkileri hakkında bilgiler ve kapsayıcı tartışmalar içermesi suretiyle, toplumun daha büyük bir kesimini bütçe sürecine dâhil etmektedir.
4. **Güven**: Açık ve saydam bir bütçe süreci, ödedikleri vergilerin etkili ve verimli kullanıldıklarını düşündürerek, sivil toplumun devlete duyulan güvenini arttırmaktadır.
5. **Kalite**: Saydam ve kapsayıcı bütçeleme ile, daha iyi mali sonuçların elde edilmesi, daha sorumlu, etkili ve adil kamu politikaları desteklenerek, kamu hizmetlerinin sunumunda kalite seviyesi yükselmiş olacaktır.

Saydamlığın sağladığı faydaların geneline yukarıda değinilmiştir. Ancak sayılan faydaların derinine indikçe birtakım spesifik etkiler oluşturmalarının da mümkün olabildiği görülmektedir. Saydamlığın, devletin hesap verme sorumluluğunu sağlayan en önemli araçlardan biri olduğuna daha önce vurgu yapılmıştır. Temsili demokrasilerde vatandaşların yöneticiler üzerinde büyük bir yaptırım gücü bulunmaktadır. Memnuniyetsizliklerini seçimler aracılığıyla dile getirerek, siyasetçileri bir sonraki dönem için parlamentodan uzaklaştırabilmektedirler. Aynı şekilde uzaklaştırılan siyasetçiler yerine, aynı seçim mekanizması yoluyla, yeni siyasetçileri iktidara getirebilmektedirler. Dolayısıyla saydamlığın en önemli faydalarından biri de bütçe hakkının kullanımı ile demokratik süreçleri işleterek, seçim mekanizmasının etkin bir şekilde işlemesine katkı sağlamak şeklinde karşımıza çıkmaktadır.

2.2.3. Bütçe Saydamlığının Koşulları

Saydamlığın son yıllarda ülkeler ve vatandaşlar için oldukça önemli bir değerlendirme faktörü, aklama aracı ve bütçe sürecinin en önemli ilkelerinden biri olduğu kuşkusuz su götürmez bir gerçektir. Doğal olarak devlet yönetiminde saydamlığı sağlamak birtakım mekanizma ve yapıların oluşması ile mümkün olabilmektedir. Demokratik bir anayasa, güçlü bir mali mevzuat, samimi bir devlet yönetimi ve köklü bir

demokratik geçmiş gibi birçok yapı ve mekanizmanın yerleşmiş olması gerekmektedir. Ancak her şey bununla da bitmemekte, bütçe saydamlığının tam olarak gerçekleşmesi birtakım şartları gerektirmektedir. Hükümetlerin saydamlığı sağlaması ve vatandaşların saydamlık talebini karşılaması, asgari şartların oluşması durumunda mümkün olacaktır.

Bu bakımdan bütçenin saydam olması için, düzenli, herkes tarafından anlaşılabilir, doğru ve tutarlı olması gerekmektedir. Bilginin düzenli olarak sunulması, vatandaşın bilgiye devamlı ulaşabilmesi açısından önemlidir. Bunun yanında düzenli bilgi sunumu, açık bir sistemin yerleşmesini hızlandıracaktır. Bilgi ve verilerin açık ya da anlaşılabilir olması, konunun uzmanı olmayan herhangi biri tarafından da bu bilgilerin anlaşılmasını gerektirmektedir. Dolayısıyla bu noktada, bilgilerin açık bir şekilde vatandaşın değerlendirmelerine sunulması yeterli olmamakta, bu bilgilerin herkes tarafından anlaşılması için basit ve sade bir üslupla oluşturulmuş olması gerekmektedir (Eroğlu ve Demirbaş, 2016, s.292). Bilgilerin doğru ve tutarlı olması ise genel olarak, hükümetin bütçe hazırlama aşamasında bulunduğu tahminler ile bütçe uygulaması sonucunda gerçekleşen tutarlar arasındaki farkın oldukça az olmasını ifade etmektedir. Tahminlere ek olarak, harcamaların mümkün olduğunca tahsis edilen alanlara ya da yatırımlara yapılmış olması da bilgilerin doğruluğunu artıracak faktörlerden biri olarak görülebilmektedir. Diğer bir ifadeyle bütçe saydamlığının faydaları arasında sayılan güvenin tesis edilmesi için, hükümetin tahmin ve harcama tahsisleriyle ilgili mali yıl başlamadan sağladığı bilgilerin samimi ve doğru olması gerekmektedir. Saydamlık yalnızca sayılan tüm bu şartlar sağlanırsa gerçekleşebilecektir.

Saydamlık kavramının bu yüzyılın başında birçok çalışmaya ve özellikle de çokuluslu organizasyonların çalışmalarına konu olmuştur. Bu doğrultuda IMF "Code of Good Practices on Fiscal Transparency" (Mali Saydamlık İyi Uygulamalar Tüzüğü) isimli hazırlamış olduğu çalışmada, devlet yönetiminde mali saydamlığı oluşturmak için sağlanması gereken standartlara ayrıntılı bir şekilde yer vermiştir. Dört ana başlığa ayrılan bu standartların ikinci kısmı bütçe sürecine ilişkin olmakla beraber, bütçe sürecinin açık olması için gereken şartlar şunlardır (IMF, 2007, s.1-2).

1. **Bütçenin hazırlanması belirli bir takvime göre ve iyi bir şekilde tanımlanmış makroekonomik ve maliye politikası hedefleri rehberliğinde yapılmalıdır.**

   a. Bir bütçe takvimi belirlenmeli ve bu takvime uyulmalıdır. Bütçe tasarısının yasama organı tarafından değerlendirilmesi için yeterli zaman verilmelidir.

   b. Yıllık bütçe gerçeğe uygun olmalıdır. Ayrıca kapsamlı bir orta vadeli makroekonomik ve maliye politikası hedefleri çerçevesinde hazırlanmalı ve sunulmalıdır. Mali hedefler ve kurallar açık bir biçimde belirtilmeli ve açıklanmalıdır.

   c. Temel harcama ve gelirlerin ölçütü tanımlanmalı ve bunların politika hedeflerine katkıları açıklanmalıdır. Aynı zamanda bütçe tahminlerinin mevcut ve gelecekte meydana gelebilecek etkileri ve daha geniş perspektife sahip ekonomik etkileri de sağlanmalıdır.

   d. Bütçe dokümantasyonu (tasarısı) mali sürdürülebilirliğe ait bir değerlendirme içermelidir. Ekonomik gelişmeler ve politikalarla ilgili temel varsayımlar gerçekçi ve açık bir şekilde belirlenmelidir.

   e. Maliye politikası çerçevesinde bütçe içi ve bütçe dışı faaliyetlerin koordinasyonu ve yönetimi için açık mekanizmalar oluşturulmalıdır.

2. **Bütçenin uygulanması, izlenmesi ve raporlanması için açık bir süreç ve yöntem olmalıdır.**

   a. Devlet muhasebe sistemi, gelirlerin izlenmesi, taahhütler, ödemeler, borçlar, yükümlülükler ve varlıklar için güvenilir bir temel sağlamalıdır.

   b. Bütçede yaşanan gelişmeler hakkında, yasama organına, zamanında bir yarıyıl raporu sunulmalıdır. Buna ek olarak daha sık olmak üzere üç ayda bir güncellemeler yayınlanmalıdır.

   c. Mali yıl boyunca oluşabilecek ek gelir ve gider teklifleri, asıl bütçenin sunumuna uygun bir şekilde, yasama organına sunulmalıdır.

   d. Üzerinde uzlaşılmış ve onaylanmış olan bütçeye ait nihai hesap ve denetim raporları yasama organına sunulmalı ve bir yıl içinde yayınlanmalıdır.

IMF 189 üye ülkeye sahip oldukça güçlü bir organizasyondur. Bu açıdan hazırladıkları kılavuz, rapor ve standartlar neredeyse tüm dünya ülkeleri için referans olabilmektedir.

Dolayısıyla oluşturdukları tüzüğün üye ülkelerde uygulanmasını teşvik ve tavsiye etmektedir.

2.3. Bütçe Saydamlığı ve Bütçe Hakkı İlişkisi

Saydamlık talebi son yıllarda keskin bir şekilde artmakla beraber, bazı faktörlere dayanmaktadır. Bunlardan en önemlisi saydamlık, demokratik toplumlarda temel ahlaki haklardan biri olarak düşünülebilir. Bu hak ise temsili demokrasilerde, geniş çapta kabul gören, hükümet bilgilerine ve faaliyetlerine erişme hakkıdır. Her şeyden önce hükümet-vatandaş ilişkisi içinde bilgi alışverişi, saydamlık için elzemdir. Bu doğrultuda vatandaşlar yerel yahut merkezi anlamda birtakım taleplerini, seçilmişler (vekil, parlamenter) aracılığıyla meclise taşıyabilmekte ve temsilciler bu talepleri göz önünde bulundurarak çeşitli görevleri yerine getirmektedir. Bu açıdan bakıldığında, bilgi giderek daha önemli bir role bürünmüş ve bilgi toplumlarını yaratmıştır. Bilgi toplumlarının gelişmesi dolayısıyla vatandaşlar taleplerinin yerine getirilme seviyesini incelemek ve değerlendirmek istemektedirler. Bu durum ise saydamlık faaliyetleri ile sağlanabilecektir (Pasquier ve Villeneuve, 2007). Peki vatandaşlar hangi hakka dayanarak böyle bir talepte bulanabilmektedirler? Hiç şüphesiz bilgi edinme talebinin temelinde bütçe hakkı yatmaktadır. Bütçe hakkına ilişkin açıklamalara ayrıntılı bir şekilde daha önce değinilmekle beraber, bütçe hakkının kullanımında yetkili kılınan parlamentonun performansının izlenmesi ve değerlendirilmesi için saydam bir mali yönetimin şart olduğu ifade edilebilir.

Genel olarak devlet yönetiminde ya da hükümet faaliyetlerinde saydamlığın neyi ifade ettiği irdelenmiştir. Tüm açıklamalardan anlaşılacağı üzere saydamlık ve bütçe hakkının birbirleriyle nasıl iç içe geçen kavramlar oldukları gözler önüne serilmiştir. Bu noktada devlet aktörleri, varlıklarını borçlu oldukları kesim olan vatandaşların ya da diğer bir ifadeyle kamunun ihtiyaçlarını gidermekle yükümlü olmaktadır. Unutulmamalıdır ki politikacılar ya da devlet yönetimini üstlenenler, temsili demokrasilerde seçimle iş başına gelmektedir. Vatandaşın kendi adına, kamusal ihtiyaçları gidermekle görevlendirdiği politikacılar ya da daha geniş anlamda devlet aktörleri, bütçe hakkını halk için kullanmakla yetkilendirilmektedirler. Parlamento ya da meclis aracılığıyla kullanılan bütçe hakkının usulüne uygun bir şekilde, gerçek ihtiyaçları karşılayacak bir biçimde mi kullanıldığının kontrol ve denetimi meclis ve

halka ait olmaktadır. Dolayısıyla hükümetin hazırladığı bütçe kanun tasarılarının, yalnızca yürütme organının yetki alanı içinde görmek oldukça yanlış bir düşünce olarak karşımıza çıkmaktadır.

Bu boyutuyla hükümetin ekonomik ve mali faaliyetlerini -ki vatandaş nezdinde en önemli mali gözetim ve aklama faaliyeti bütçe uygulamaları olmaktadır.- vatandaş en etkin parlamento aracılığıyla denetleyebilmektedir. Ancak bu süreçte bütçeye ilişkin bilgi ve belgelerin yeterli düzeyde üretilmemesi, parlamentoya eksik sunulması, oluşturulan bütçe komisyonlarında muhalefet partilerinden yeterli sayıda üyeye yer verilmemesi ve daha önemlisi halkın bilgisine açık olmaması, yetki devriyle aktarılan bütçe hakkının suistimal edildiği anlamına gelmektedir. Bu bağlamda kamu hizmeti üretme ve bu hizmetlerin finansmanını sağlamak üzere vergi toplama yetkisini içeren bütçe hakkını elinde bulunduran toplum bireyleri, seçim mekanizması yoluyla bu haklarını devretmektedirler. Bu doğrultuda bütçe hakkı, mevcut vergi sistemine göre ve hatta vergileme yetkisinin kullanılması yoluyla yeni konulacak mali yükümlülüklerle elde edilen kamusal kaynakların hangi kamu hizmetleri için kullanıldığını bilmeyi isteme hakkını ifade etmektedir. Harcamaların gerçek anlamda kamusal ihtiyaçlara yönelip yönelmediği, öncelikli alanların hükümet tarafından mali yıl başında belirlenmesi gerektiği ve mali yıl bitiminde yapılacak denetimler sonucunda bu durumun teyidinin sağlanması gerektiği bütçe hakkı kapsamında vatandaşlar tarafından talep edilen bilgiler olarak ifade edilebilir. Bu açıklamalar neticesinde, temsili demokrasilerde, hakkın nasıl kullanıldığının kontrolü yalnızca saydam bir sistemle sağlanabilecektir. Dolayısıyla saydamlığın, bütçe hakkının kullanımında etkinliğin sağlanması için önemli bir araç ya da mekanizma olduğunu ifade etmek yanlış bir ifade olmayacaktır.

Saydamlığın ve dolaylı yoldan bütçe hakkının kullanımında etkinliğin sağlanması yalnızca mali rapor ve bilgilerin açıklanmasına bağlı olmamakta, aynı zamanda maliye politikalarının ve mali prosedürlerin açıklığına da bağlı olmaktadır (Kopits ve Craig, 1998). Diğer bir ifadeyle bütçe verilerine erişebilmek bu noktada yeterli değildir. İlaveten uygulanacak maliye politikası hedefleri ve bütçe uygulanırken izlenecek yol ve yöntemlerin de çerçevesi net bir biçimde, herkesin anlayabileceği basitlikte, çizilmelidir ki hükümet ya da idare, bütçe aracılığıyla gerçekleştirdiği faaliyetlerden

sorumlu tutulabilsin. Hükümeti bütçe faaliyetlerinde sorumlu tutabilmek ise hesap verebilirlik ya da hesap verme sorumluluğu kavramlarını gündeme getirmektedir.

2.4. Bağımlı Mekanizmalar: Bütçe Saydamlığı ve Hesap Verme Sorumluluğu

Saydamlık ve hesap verebilirlik birbirini tamamlayan ve biri olmadan diğerinin etkinliğinin tam olarak sağlanamadığı kavramlardır. Bu açıdan iki kavramın bağlarına değinmeden önce, genel olarak hesap verme sorumluluğunun neyi ifade ettiğini açıklamakta fayda vardır.

2.4.1. Hesap Verme Sorumluluğu Kavramı

Çoğu ülkede, özellikle temsili demokrasiyle yönetilen ülkelerde, anayasal dayanak oluşturulmak üzere, hükümetler seçmene karşı sorumlu tutulmaktadır. Genel anlamda hesap verme sorumluluğu, yapılan faaliyetlerle ilgili belli bir kesime ya da otoriteye karşı açıklama yapılmasına ilişkin bir sürece işaret etmektedir (Stapenhurst, 2008, s.51; Mulgan, 2000, s.555). Kavramlara açıklık getirmek ve sorumluluk ile hesap verme sorumluluğunu karıştırmamak adına, sorumluluk ve hesap verebilirlik kavramlarının özüne inmekte fayda vardır. Bu iki kavram, arasında ufak ve spesifik farklar barındırmaktadırlar. Şöyle ki; hesap verebilirlik bir eylem ya da faaliyet dolayısıyla hesap sorabilmek, hesap talep etmek yahut verilen hesap neticesinde yaptırım uygulayabilmek iken, sorumluluk bir işin yapılması sonucunda doğabilecek başarı ya da başarısızlık durumlarını üstlenmekle ilgili olmaktadır (Mulgan, 2000, s.558).

Kamu yönetimi bakımından ise hükümetin ya da daha genel anlamda devlet aktörlerinin, halka karşı sorumluluğundan bahsedilebilir. Kamu yönetiminde hesap verme sorumluluğun üzerinde uzlaşmaya varılmış hedefler etrafında, belirli bir performansın gerçekleşmesi için sorumluluğun yüklenilmesini ve bunun açıklanmasını sağlayan bir ilişki olarak ifade edilebilmektedir (Aktan, Ağcakaya ve Dileyici, 2012, s.537). Kamu yönetiminde hesap verme sorumluluğunun birçok türünden bahsedilmektedir. Esas itibarıyla hesap verme sorumluluğu daha çok mali yönüyle ön plana çıksa da disiplinlerarası bir kavram olduğunu ve önemini gözler

önüne sermek adına diğer türlerine de değinilecektir. Bu bağlamda (Mulgan, 2000; Sinclair, 1995, s.225-226; Balcı, 2003, s.120);

- Siyasal hesap verme sorumluluğu: Vatandaşların seçimler aracılığıyla, seçtikleri vekillerini denetleme ve kontrol edebilmesini ifade etmektedir. Bu ilişkide seçmenler asil olarak nitelendirilerek vekilleri seçme hakları bulunmaktadır. Diğer bir ifadeyle seçilmiş vekillerin, asiller tarafından, faaliyetleri değerlendirilmekte ve başarıları sorgulanabilmektedir. Bu açıdan seçim mekanizması hesap verme sorumluluğunun etkin mekanizmalarından biridir.
- İdari (Yönetsel) hesap verme sorumluluğu: Kamu yönetiminin idari kısmını oluşturan, seçilmişler tarafından atanan, bürokratlar ve kamu görevlilerinin üst yönetime hesap verme yükümlülüğü anlamına gelmektedir. Üst yönetim ile ifade edilmek istenen birim ise bakanlık olarak örneklendirilebilir.
- Hukuki hesap verme sorumluluğu: Seçilmiş ve atanmış idarecilerin, anayasa, yasalar ve diğer ilgili mevzuatlara uygun davranması ve bunlar aracılığıyla denetlenebilmesidir. Kamu idareleri üstlerine ve parlamentolar halka, hukuk kurallarına uygun bir şekilde hareket ettiklerine dair hesap vermektedirler.

Son olarak mali hesap verme sorumluluğu açıklanacak olursa, konuya kamu yönetiminde hükümetin ya da devletin vatandaşa karşı neden bir sorumluluk üstlendiği perspektifinden bakmakta fayda vardır. Temsili demokrasilerde vatandaşlar seçimler aracılığıyla, kendilerini yönetme ve kamu kaynaklarını kullanma yetkisini devretmektedir. Diğer bir ifadeyle halk elinde bulundurduğu bütçe hakkını, vekillerin kullanmasına izin vermektedir. Vekiller ve onlar tarafından atanan bürokratlar ya da devlet aktörleri kamusal mal ve hizmeti sunmakla yükümlü olmaktadırlar. Devlet ile vatandaş ilişki ise bu noktada ortaya çıkmaktadır. Kamusal mal ve hizmetlerin finansman kaynağı, bizzat halkın kendisinden toplanan vergiler ve çeşitli gelir kaynaklarıdır. Dolayısıyla vekiller ya da daha genel anlamda parlamento, yapılan harcama, toplanan gelirler ve dengeleme işlemleri için yapılan borçlanma işlemleri ile topluma karşı sorumlu tutulmaktadır. Bu konu kamu maliyesi ve kamu yönetiminde hesap verme sorumluluğu ya da mali hesap verme sorumluluğu olarak adlandırılmaktadır. (Aktan, Ağcakaya ve Dileyici, 2012, s.537).

Netice itibarıyla mali hesap verme sorumluluğu, kamu kaynaklarının emanet edildiği kişiler olan devlet aktörlerinin, yapılan faaliyetleri dolayısıyla mali sorumluluğu üstlenme yükümlülüğü; kendilerine verilen yönetim sorumluluğu çerçevesinde, sorumluluğu devreden kesime ya da sivil topluma rapor verme şeklinde tanımlanabilmektedir (Boncodin, 2007). Mali hesap verme sorumluluğu idarenin, halktan seçimler yoluyla aldığı yetkilerin, kullanılmasıyla ilgili sorumluluğu açıklamaktadır. Yapılan tanım ve açıklamalar çerçevesinde hesap verme sorumluluğunun ağırlıklı olarak mali hesap verme sorumluluğunu ifade ettiğini ve mali hesap verme sorumluluğu geniş ölçüde bütçe ile sağlandığını gözlemleyebiliriz.

2.4.2. Bütçe Saydamlığı ve Hesap Verme Sorumluluğu İlişkisi

Saydamlık ve hesap verme sorumluluğu, oldukça benzemekte ve aralarındaki fark kolay kolay anlaşılamamaktadır (INTOSAI, 2019, s.5). Saydamlık ve hesap verme sorumluluğu ayrı kavramlar olmakla birlikte, genel olarak birbirlerini tamamlayan iki kavram olarak ifade edilebilmektedir. Mali hesap verme sorumluluğunu sağlamak üzere en önemli araçlardan biri olarak bütçenin işlevini sürdürdüğüne değinilmişti. Bu nedenle saydamlık ve hesap verme sorumluluğunun birbirlerine bağımlı olduğu kuşkusuz oldukça güçlü bir görüş olacaktır. Öncelikle mali alanda saydamlık sağlanmadan hesap verebilirliğin sağlanması mümkün görünmemektedir. Hükümet vatandaşı bütçe sürecine dâhil edebilmek için, yerine getireceği politika, hedef ve faaliyetlerle ilgili birtakım taahhütlerde bulunmaktadır. Ancak bütçe tartışmalarını kamuya açık bir oturum şeklinde düzenlemezse saydamlık ve hesap verebilirliğin sağlanması güçleşebilecektir. Bu açıklamalardan yola çıkarak şu sonuca varılabilmektedir. Saydamlık sağlanmadan hesap verme sorumluluğu olmayacağı gibi, hesap verme sorumluluğu mekanizması işlemeden saydamlık sağlanamayacaktır (Lan, 2005, s.93).

Orta vadeli mali plan ve stratejiler, kalkınma planları, bütçeler, kesin hesap ve denetim raporları gibi saydamlığın önemli araçları, hesap verebilirliği sağlamak için kullanılabilmektedir (Premchand, 2002, s.10). Saydamlık ve hesap verme sorumluluğu etkileşim içinde çalışan iki mekanizmadır. Dolayısıyla etkin bir hesap verme sorumluluğunun sağlanması, saydamlığı sağlamanın önemli bir unsuru olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu ilişki içinde saydamlık ise hesap verme sorumluluğu

mekanizmasının düzgün bir şekilde işlemesi için bir önkoşuldur (Kesik ve Kıral, 2012, s.518).

Anlaşılır bir örnek üzerinden iki kavramın ya da mekanizmanın işleyişini incelemek yerinde olacaktır. Bütçe uygulamalarına ilişkin kesin hesap ve denetim raporlarının zamanında, ayrıntılı bir şekilde yasama organına ve yüksek denetim kurumuna sunulması temsili demokrasilerde elzem bir durum olarak ifade edilebilir. Bu duruma sebep olan olgu ise, daha önce sözü edildiği üzere, vatandaşların seçimler aracılığıyla parlamentoya yani yasama organına bütçe hakkını devretmesidir. Doğal olarak bütçe uygulamalarına ilişkin bilgi talep etmek, vatandaşların bütçe hakkına dayanarak elde etmek istedikleri bir kazanım olmaktadır. Bu durumda parlamento, vatandaşların muhatap aldığı ve bütçe uygulamalarına ve sonuçlarına dair bilgilere saydam ve anlaşılır bir şekilde erişebilecekleri organdır. Ancak saydamlığı sağlamak için parlamentonun ihtiyaç duyduğu bilgiler, çoğunlukla hükümetin elinde bulunmaktadır. Dolayısıyla hükümet, bütçe tasarısını ne kadar doğru, bütçe uygulamalarını ve sonuçlarını ne kadar hızlı, samimi hazırlayıp, raporlarını -denetim mekanizması işlevi gören parlamento ve yüksek denetim kurumlarına- sunarsa bütçe o denli saydam olacaktır. Bu doğrultuda hükümetin ya da yürütme organının bu ilişki içerisinde parlamentoya karşı bir sorumluluğu bulunmaktadır. Daha doğru bir ifadeyle, hükümetin bütçe uygulamalarıyla ya da hesaplarla ilgili olarak parlamentoya karşı bir hesap verme sorumluluğu bulunmaktadır. Sonuç olarak bütçe saydamlığını sağlamanın, etkin işleyen bir hesap verme sorumluluğu mekanizması ile mümkün olabileceği örnek ile gözler önüne serilmekle birlikte, saydamlığın olmadığı ya da gerek görülmediği bir ortamda ise zaten hesap verme zorunluluğu ortaya çıkmayacağı da şüphesiz doğru bir ifade olacaktır.

INTOSAI (International Organizations of Supreme Audit Institutions- Yüksek Denetim Kurumları Örgütü), saydamlık ve hesap verme sorumluluğuna ilişkin, sürekli güncellenen, bir çalışmasında, iki kavramın ilişkisine değinmektedir. Bu bağlamda hesap verebilirlik ve saydamlık iyi yönetişimin iki önemli unsurudur. Saydamlık, etkin ve tutarlı bir şekilde uygulandığında yolsuzlukla mücadeleye, yönetişimin iyileştirilmesine ve hesap verebilirliğin teşvik edilmesine yardımcı olabilecek etkili bir güçtür (INTOSAI, 2019, s.5). Bu ifadeyle, yalnızca etkin bir saydam mali sistemin

sağlanması için düzgün işleyen bir hesap verme sorumluluğu mekanizması olması gerektiği üzerinde durulmamakta, aynı zamanda saydamlığın tutarlı bir şekilde uygulanmasına bağlı olarak hesap verebilirliğin uygulanmasının destekleneceği de ifade edilmektedir.

2.4.3. Denetim Mekanizmasının Etkinliği ve Saydamlık-Hesap Verme Sorumluluğu İlkeleri

Saydamlık ve hesap verme sorumluluğu kavramlarının ilişkisinden yola çıkarak, iki mekanizmanın etkin şekilde işlemesi için birbirlerine ihtiyaç duydukları söylenebilir. Ancak bu durum yeterli olmayıp, her iki mekanizmanın aynı zamanda etkin işleyen bir denetim mekanizmasını da içermesi gerekmektedir. Hükümetin hesap verebilir olması ya da parlamentonun vatandaşlar nezdinde saydamlığı sağlayarak işlemesi için bazı ilkelerin gerçekleşmesi gerekmektedir. Bu noktada hem parlamentonun hem de hükümetin dışarıdan, bağımsız bir kurum tarafından denetlenmesi ve kamuoyunu aydınlatması temsili demokrasilerde elzemdir.

Bağımsız bir yüksek denetim organı (ülkemizde Sayıştay olarak adlandırılan), hükümet ya da devlet aktörlerinden ne kadar az etkilenirse o denli etkili bir denetim faaliyeti gösterebilecektir. Demokrasi ve hukukun üstünlüğü, hesap verme sorumluluğuna sahip ve bağımsız bir kamu denetim esasını oluşturmakta ve Lima Deklarasyonu[*] temelini oluşturmak üzere dayanak teşkil etmektedir. Yüksek denetim kurumlarının saydamlığı, hesap verebilirliği ve bağımsızlığı, hukukun üstünlüğü ilkesine dayanmakta ve demokrasinin önkoşulu olmaktadırlar. Bu önkoşulların gerçekleşmesi, yüksek denetim kurumlarının yol gösterici örnek bir organ olmasını ve güvenilirliklerini arttırmalarını sağlayacaktır. Bu nedenle Uluslararası arenada bütünleştirici bir görev üstlenen INTOSAI birçok uluslararası yüksek denetim

[*] Lima (Peru) 'da düzenlenen IX. INCOSAI (International Congress of Supreme Audit Institutions) 'de, INTOSAI delegelerince kabul edilen Lima Deklarasyonu Denetim Usulleri Rehberi olarak adlandırılmaktadır. Deklarasyonun temel amacı bağımsız olabilecek bir devlet denetimi için çağrıda bulunmaktır. Hukukun üstünlüğü ve demokrasi kavramlarının bağımsız bir devlet denetimi için vazgeçilmez olduğu vurgulanmış ve Lima Deklarasyonunun temelini oluşturdukları ifade edilmiştir. Bu açıdan özellikle devlet denetimi için Magna Carta' ya benzer nitelikte bir misyon ve vizyon üstlenmektedir ve teşkilatın kurucu ilkeler metnidir. 1965 yılında üyesi olunan INCOSAI' nin temel denetim standartlarının başında geldiği için, Türkiye açısından da uyulması teşvik edilen denetim rehberi olmaktadır. Bkz. Türkiye Cumhuriyeti Sayıştay Başkanlığı, Lima Deklarasyonu, s.25, https://etik.sayistay.gov.tr/upload/ISSAI_1.pdf.

standartı yayınlamıştır. Bunlar arasında "Yüksek Denetim Kurumlarının İşleyişi için Ön Koşullar" başlığı altında "Saydamlık ve Hesap verme sorumluluğu Standartları" yer almaktadır. Bu noktada INTOSAI için denetim mekanizmasının sağlıklı bir şekilde işlemesine olanak vermesi amacıyla, hesap verme sorumluluğu ve saydamlığın sağlanmasına yönelik birtakım standartlar, başka deyişle ilkeler belirlenmiştir. Dokuz maddeden oluşan ilkeler şunlardır (INTOSAI, 2019, s.5);

1. Yüksek denetim kurumları, görevlerini saydamlık ve hesap verme sorumluluğunu sağlayabilecek yasal düzenlemeler aracılığıyla ifa eder.
2. Yüksek denetim kurumları, sorumluluklarını, görev ve yetkilerini, kurumun stratejilerini kamuoyuna duyurmakla yükümlüdür. Ayrıca, yalnızca ülkelerin kendi dillerinde değil, aynı zamanda INTOSAI için kabul gören resmi başka bir dilde de bu bilgilerin yayınlanmasına yönelik tutum sergilenebilir.
3. Yüksek denetim kurumları, denetim standart, yöntem ve süreçlerini, saydam ve tarafsız bir şekilde benimsemektedir. Bu bakımdan, yüksek denetim kurumları, INTOSAI' nin belirlediği kamu sektörünün denetim ilkeleriyle (ISSAI-100 ilkeleri) uyumlu metodolojiler ve standartları içselleştirerek uygularlar.
4. Yüksek denetim kurumları, bünyesinde istihdam ettiği tüm çalışanlar için- hâkim, denetçi, memur ve diğer çalışanlar- yüksek doğruluk ve etik standartları uygular. Bu durum kurumun görev ve sorumluluklarının gereklerini yansıtması açısından önem arz etmektedir.
5. Yüksek denetim kurumları birtakım faaliyetler için dışarıdan (özel ya da kamu dış kurumları) hizmet aldığında, bu hizmetin, hesap verme sorumluluğu ve saydamlık ilkelerinden taviz verilmeden, yerine getirilmesinden sorumlu ve emin olur.
6. Yüksek denetim kurumları kendi faaliyetlerini, ekonomik, etkin ve verimli; ayrıca kanun ve yönetmeliklere uygun yönetir ve bu faaliyetlere ilişkin raporlar vatandaşlara açıklanır.
7. Yüksek denetim kurumları, halkın bütçe hakkının asıl sahipleri ve demokrasinin gereği olması sebebiyle, denetim sonuçlarını ve kamuya ait genel faaliyet sonuçlarını halka açık ve anlaşılır bir şekilde raporlar.

8. Yüksek denetim kurumları, internet, medya ve diğer kitle iletişim araçları aracılığıyla, faaliyetleri ve denetim sonuçları hakkında, zamanında ve kapsayıcı bir iletişim kurar.
9. Yüksek denetim kurumları, faaliyetlerinin kalite ve güvenilirliği geliştirmek amacıyla, dış kaynaklardan bağımsız tavsiyelerden yararlanır. Bu doğrultuda ülkelerin kendi yüksek denetim kurumları, INTOSAI' nin "Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Standartları (ISSAI)" nin standartlarını referans alarak yararlanır.

Bütçe hakkının, parlamento ve hükümet tarafından suistimal edilmeden kullanılması için, saydamlık ve hesap verme sorumluluğu mekanizmalarının etkin bir şekilde sağlanması gerekmektedir. Ancak devlet aktörlerinin bu mekanizmaların işlemesine gönüllü uyumu ya da entegrasyonu yeterli ya da çok makul olmayacaktır. Bu nedenle gönüllü uyum yanında, saydamlık ve hesap verme sorumluluğunun sağlanması için, gerekli yasal mevzuat ve bunlar içinde yer alan yaptırımların bulunması elzemdir. En önemlisi mevzuat yanında, misyon, ilke ve standartlarına sıkı sıkıya bağlı, bağımsız ve etkili bir devlet denetim kurumunun mevcut olması oldukça önemlidir. Dolayısıyla bağımsız yüksek denetim kurumunun, vatandaşa açık ve anlaşılır bir şekilde hizmet verebilmesi için hükümetin ve diğer devlet aktörlerinin saydamlığa ve hesap verebilirliğe uygun hareket ederek, denetim kurumunun etkinliğini sağlaması gerekmektedir. Bu durum, Lima Deklarasyonun' da belirtildiği üzere demokrasi ve hukukun üstünlüğünün varlığı için oldukça önemlidir.

2.5. Bütçe Saydamlığına İlişkin Çalışmalar

Bu bölümde bu kısma kadar bütçe saydamlığı olgusu teorik olarak ele alınmıştır. Bu kısımda ise bütçe saydamlığına ilişkin standart oluşturmak, uygulamaya yön vermek için çeşitli sivil toplum kuruluşları ve çokuluslu örgütlerin öncü çalışmaları ve bu çerçevede oluşturdukları standartlar, kılavuzlar ele alınacaktır. Uluslararası alanda ve ulusal düzeyde bütçe saydamlığına ilişkin standart oluşturma çabasına yönelik hazırlanmış kılavuz ve raporlar çalışma kapsamında incelenmiş ve bu kısımda özetlenmiştir. Dolayısıyla öncelikle ulusal çalışmalar, akabinde uluslararası çalışmalar ele alınarak bütçe saydamlığının kamu mali yönetimi içindeki yeri ve önemi anlatılmaya çalışılacaktır. Bu noktada karışıklığı önlemek adına, bu çalışmalar

standart, kılavuz ve rapor şeklinde oluşturulmuş, kamuoyunu bilgilendirme amacıyla hazırlanmış referans çalışmalardır.

2.5.1. Ulusal Çalışmalar

Türkiye'de bütçe saydamlığına ilişkin sivil toplum kuruluşlarınca yapılmış birkaç çalışma ve rapordan bahsedilebilir. Ülkelerin ekonomik sorunlarının temelinde, özellikle kamu mali yönetim sürecinde yaşanan sıkıntılar olduğu söylenebilir. Ekonomik büyüme ve istikrarın son dönemde sürdürülebilir olması, mali disipline sıkı sıkıya bağlı kalınması ve temelde mali saydamlık ilkesine uygun davranılmasıyla mümkün olacaktır. Bu nedenle demokratik ülkelerin neredeyse tümü, mali yönetimde disiplin ve saydamlık konularına fazlasıyla önem vermektedir. Ancak daha önce de bahsedildiği üzere, devlet yönetiminde meydana gelebilecek yolsuzluk ve rant kollama gibi faaliyetlerin varlığı, demokratik anlamda önem arz eden bütçelerin yalnızca hükümetlerin uygulama ve denetimine bırakılamayacak kadar önemli bir olgu olduğunu kanıtlamaktadır. Nitekim, demokratik anlamdan gelişmiş batılı ülkelerde, vatandaşlar adına bütçe sürecinin, kamu mali mevzuatlarının ve denetim mekanizması aracılığıyla saydamlık faaliyetlerinin izlenmesi ve değerlendirilmesi STK ve bağımsız düşünce kuruluşlarınca üstlenilmektedir. TEPAV (Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı) Türkiye'de bu görevi yerine getirmek ve "bütçenin takipçisi" olabilmek adına oldukça önemli bir sacayağı görevi yüklenerek Mali İzleme Projesi'ni başlatmıştır. TEPAV Haziran 2005 tarihi itibarıyla aylık olarak bütçe bilgilerini, mali mevzuatı gözlemlemekte, değerlendirmekte ve Mali İzleme Raporunu kamuoyunun bilgisine sunmaktadır (TEPAV, 2020)

Mali saydamlık izleme raporlarının ilki 2004 yılında yayınlanmış olup, mali saydamlığın izlenmesi için IMF ("Code of Good Practices on Fiscal Transparency" adlı çalışma) tarafından oluşturulmuş ve geliştirilmiş yöntemler esas alınmıştır. Ancak Türkiye için yenilenmiş ve daha dinamik bir yapıya bürünmüştür ve bu sayede ülkenin mali yönetim sisteminin özelliklerini de dikkate alarak, sistemde yapılabilecek düzenlemeleri takip edebilecektir. Bu kapsamda, 108 sorudan ve altı kısımdan oluşan "Mali Saydamlık Değerlendirme Formu" hazırlanmıştır. Bu kısımlar (Emil ve Yılmaz, 2006, s.2);

- Kamu sektörünün, ülke ekonomisi içinde üstlendiği rol ve sorumlulukların açık ve anlaşılır olması
- Kamuoyuna bilgi ve verileri sunma ve raporlama düzeyi
- Bütçe hazırlanma ve onaylanma aşamalarında açık olunması
- Bütçe uygulama ve kontrol aşamalarında açık olunması
- Kesin hesapların parlamento tarafından onaylanması ile mali sonuçların dış denetim ve değerlendirme aşamalarında açık olmak,
- Mali verilerin ve istatistiklerin raporlarını hazırlanmasında, kurum bazlı bağımsızlık ve güvenilirlik.

İlk Mali Saydamlık Raporu 2004 yılının Şubat ayında TESEV (Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı) tarafından yayımlanmıştır. 2004 yılı Türkiye açısından mali saydamlığın ilk düzeyi anlaşılmaya ve tespit edilmeye çalışılmıştır. Ardından Mayıs 2005 tarihinde hazırlanan II. Mali Saydamlık Raporu yayınlanmış ve raporların hazırlanması görevini 2005 yılının ikinci yarısından itibaren TEPAV (Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı) üstlenmeye başlamıştır (Emil ve Yılmaz, 2006, s.3).

Mali İzleme Raporları temelde aylık olarak hazırlanıp, yayınlanmakla beraber, bütçeye dair bilgilerin gelişimi de irdelendiğinde, inceleme ve değerlendirmelerin toplu şekilde yapılmasını gerektiren durumlarda, iki aylık dönemler itibarıyla yayınlanabilmesinin de yolu açılmıştır. Ek olarak yılda bir kez TEPAV uzmanları tarafından geliştirilen "Mali Saydamlık Endeksi" esas alınarak oluşturulan Mali Saydamlık Raporu yayımlanmaktadır. Raporda olabildiğince rakamların okuyucuları boğmadığı, konuyla ilgili uzman olmayan bir vatandaşın da anlayabileceği tarz ve üslup kullanılmakta; bunun yanında konuyla ilgili uzman kişileri de tatmin edecek bilgi, veri ve analitik içerikler sağlanmaya çalışılmıştır. Ancak bu raporların ömrü çok uzun olmamış, 2012 yılının ilk yarısını da içine alacak şekilde bilfiil devam etmiş ve ardından raporların hazırlanma ve sunulması sona ermiştir. (TEPAV, 2020)

Bu çalışmalara ek olarak, İstanbul Bilgi Üniversitesi STK Eğitim ve Araştırma biriminin 2003 yılından itibaren devam ettirdiği eğitimleri sonucunda üretilen çalışmaları da bulunmaktadır. Çalışmalardan biri olan “Kamu Harcamaları İzleme

Dizisi", amacı itibarıyla ilgili konularda kamu kesiminin yaptığı harcamaların gözlenebilmesi ve saydam şekilde sunulmaları için STK'lara tavsiye niteliğinde görüşler sunarak STK'lar için kullanılmak üzere yazılı kılavuzlar ve referans kitaplar üretmektir. Bu noktada STK'ların üstlendiği görev ise toplumda demokrasinin gelişimini perçinleyen ana aktörlerinden biri olması, saydam ve hesap verebilir bir kamu mali yönetiminin oluşturulmasını sağlamaktır. (Yentürk, 2012, s.3-4).

TESEV'in İyi Yönetişim Programı kapsamında yapmış olduğu bütçe izleme programlarına da saydamlıkla ilgili yapılan çalışmalar bağlamında değinmekte yarar vardır. "Yerel Yönetimlerde Sosyal Bütçeyi İzleme Rehberi" adlı çalışmada, yerel yönetimlerde sosyal bütçenin izlenmesini hedefleyen, ilk olarak sosyal bütçelemeye ilişkin kavramlar açıklayan, ardından deneme niteliğinde olan bölgelere ilişkin analizlere yer veren bir çalışma olarak karşımıza çıkmaktadır. Ayrıca yerel idarelerde sosyal harcamalara ilişkin mali izlemenin yapılabilmesi ve bu konuda saydamlığın sağlanması için, konuya ilişkin belge ve göstergelerin kamuoyuna açık ve anlaşılır bir şekilde sunulması gerekmektedir (Şeker, 2011, s.14).

2.5.2. Uluslararası Çalışmalar

Bütçe saydamlığı rolü artarak, gelecekte ortaya çıkabilecek mali ve ekonomik başarısızlıkları önlemek ve ekonomik politikaların güvenilirliğinin artışını sağlamak için, hükümetler ve çokuluslu organizasyonlardan gün geçtikçe daha fazla ilgi görmeye başlamıştır. Bu endişe, mali saydamlıkla ilgili çalışmaların sayısını artırmıştır. Özellikle hükümetlerin ve sivil toplum kuruluşlarının bu alanda yararlanabilecekleri standartlar ve kılavuzlar yayınlanmaya başlanmıştır. Saydamlığın uluslararası arenada bu denli önem kazanması, bu alanda öncü standartlar olarak görülebilecek IMF Code of Good Practices (Mali Saydamlık İyi Uygulamalar Tüzüğü), OECD Best Practices for Budget Transparency (Bütçe Saydamlığı İçin İyi Uygulamalar) gibi standartların yayınlanmasını tetiklemiştir. Bu sayede saydamlık konusunda -birçok üye barındıran IMF ve OECD gibi kuruluşlar tarafından- temel uluslararası standartlar, 2000'li yılların başında hak ettiği önemi elde ederek belirlenmeye başlamıştır (Rios, Bastida ve Benito, 2014, s.2).

Bütçe saydamlığı son yıllarda elde ettiği kazanımı, Uluslararası Bütçe Ortaklığı (IBP-International Budget Partnership) tarafından başlatılmış ve Açık Bütçe Endeksi (Open Budget Index (OBI)) araştırmasıyla bir üst seviyeye taşımıştır. Açık Bütçe Endeksi yüzün üstünde ülkede inceleme alanı bulan, bütçe saydamlığı düzeyini ya da durumunu belgeleyen hem araştırma hem de savunuculuk amaçları için kullanılan yararlı veriler sağlayan yeni bir araç olarak ortaya çıkmıştır. 2006 yılından bu yana iki yılda bir olmak üzere yayınlanması planlanan Açık Bütçe Endeksi -ancak veri akışının ülkelerce gecikmesi sebebiyle bazı yıllar sapma olabilmekle birlikte- hükümetlerin kamu maliyesini nasıl yönettiğine dair kamuoyuna açık hale getirdikleri bilgiler hakkında ilginç ve karşılaştırmalı bilgiler sunmaya başlamıştır (De Renzio ve Masud, 2011, s.607). Açık Bütçe Endeksi ile ilgili ayrıntılı bilgi ve değerlendirmeler son bölümde ele alınacaktır.

IMF Yönetim Kurulu Ara Komitesi, 1996 yılında sürdürülebilir küresel büyüme hedefini içselleştirip, iyi yönetişimin önemini dile getirerek, Eylül 1997'de Hong Kong'da düzenlenen bir toplantıda mali saydamlığın demokrasi ve ortak yönetime oldukça yüksek seviyede bir katkısının olacağını tekrar vurgulamıştır. Bu sayede, mali politikaların planlanma aşamasında, uygulama ve sonuçlarına ilişkin daha bilinçli ve kapsamlı bilgi ağına sahip bir kamuoyu oluşabilecektir. Ayrıca mali politikalardan hükümetin sorumlu olabilmesi sağlanabilecek ve makro ekonomik politikaları ve alternatif politika seçimlerinin çok daha etkili değerlendirilebilmesi mümkün hale gelebilecektir. Tüm bu olumlu sonuçlar için, IMF Mali Saydamlık İyi Uygulamalar Tüzüğü'nü, üye ülkelerin uygulamasını teşvik ve tavsiye etmektedir (IMF, 1998, s.1).

İlk olarak 1998 yılında IMF tarafından hazırlanıp yayınlanan ve ardından 2007, 2014 ve 2019'da güncellenerek uygulanmaya devam edilen tüzük uzun yıllar ülkelerin mali saydamlık değerlendirmelerinin-"Standart ve Kuralların Gözetim Raporlarının"-parçası olarak kapsamlı olarak sunulmasına imkân vermiştir. Değerlendirmelerde ülkelerin, tüzük içerisinde yer alan ilke ve uygulamalara uyumunu analiz etmekle beraber, 93 ülkenin analiz sonuçlarını "Standartlar ve Kurallar" ile ilgili internet sayfasında yayınlamıştır. 2014 yılında yayınlanan güncel tüzük, 2007'deki yerini alarak tüzükte değişikliğe sebep olmuştur (IMF, 2017, s.1).

2007 yılında uygulanan IMF Mali Saydamlık İyi Uygulamalar Tüzüğü içinde yer alan standartlar dört başlık altında toplanmıştır (IMF, 2007);

1. **Rol ve Sorumlulukların Açık Olması:** Kamu kesiminin genel ekonomi içinde ayrı bir role sahip olması, kamunun politika yapıcı olarak ve yönetimsel anlamda rollerinin açık ve net bir şekilde ortaya konulması. Ayrıca kamu mali yönetimi için saydam bir yasal çerçeve olmasıdır.
2. **Bütçe Sürecinin Açık Olması:** Bütçenin hazırlanmasının daha önce belirlenen bir takvime göre, net bir şekilde açıklanmış makroekonomik ve mali politika hedeflerinin öncülüğünde yapılması. Bütçenin uygulanması, izlenmesi ve raporlanması için açık ve net süreçlerin olması.
3. **Bilgilerin Kamuya Açık Bir Şekilde Sunulması:** Geçmiş, cari ve geleceğe yönelik planlanan mali faaliyetler ve temel mali risklerle ilgili kapsamlı bilginin, sivil topluma sunulması. Bunun yanında mali bilgilerin hesap verme sorumluluğunu artırmaya dönük, politika analizlerini kolaylaştıracak yöntemlerle sunulması ve zamanında yayınlanması konusunda taahhüdün verilmesi.
4. **Dürüstlüğün Teminatı:** Mali bilgi ve verilerin, kabul edilmiş kalite standartlarıyla uyuşması. Mali faaliyetlerin etkili iç gözetim ve koruma önlemlerine ve dış denetime tabi tutulması.

Daha önce tüzüğün birkaç kez güncellendiği ifade edilmiştir. 2014 yılında ilk oluşturulan tüzük değişikliğe uğramıştır. Güncel tüzük öncekine benzer şekilde dört kısımdan oluşmaktadır (IMF, 2017, s.1-2);

1. **Mali Raporlama**: Hükümetin mali durumu ve performansı hakkında, geniş kapsamlı, önceden belirlenmiş takvime uygun ve güvenilir bilgi sunmalıdır.
2. **Mali Tahmin ve Bütçeleme:** Hükümet bütçe tahminlerini ve politika amaçlarını, geniş kapsamlı, zamanında ve kamu maliyesinin geleceğe ilişkin güvenilir bir projeksiyonuyla açık bir biçimde sunmalıdır.
3. **Mali Risk Analizi ve Yönetim:** Kamu maliyesi içinde oluşabilecek riskler, mali karar alıcılar ve kamu sektörünün birlikte verimli ve koordineli çalışmasıyla, analiz edilerek ve yönetilerek gösterilmelidir.
4. **Gelir Kaynağının Yönetimi:** Hükümet kaynak sahipleri için, taahhüt işleri, vergilendirme ve doğal kaynakların kullanımıyla ilgili saydam bir çerçeve sunmalıdır.

Saydamlık konusunda IMF'nin birçok ülke tarafından kabul gören standartları genel hatlarıyla açıklanmaya çalışılmıştır. Ancak daha spesifik bir perspektiften bakılacak olursa, "bütçe saydamlığı nasıl açıklanacak ya da nasıl ölçülecektir?" sorusuyla karşılaşabilmekteyiz. OECD bu soruyu, "ilgili tüm mali bilgilerin zamanında ve sistematik bir şekilde, tam olarak kamuoyuna açıklanmasıdır" biçiminde cevaplamaktadır. Bu doğrultuda bütçenin saydam olması, kapsamlı gelir ve gider rakamlarını ve orta vadeli tahminleri içeren bütçe tasarısını, performans verilerini, oluşabilecek mali riskleri ve tahminlerden sapmaları, mali yıl içinde güncellenmesi gereken bütçe uygulamalarını ve bağımsız olarak denetlenen yıllık kesin hesaplarını içermesine bağlı olmaktadır (Alt, Lassen ve Wehner, 2014, s.711). Dolayısıyla tüm bu belgelerin saydamlık standartlarını oluşturduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.

Çokuluslu bir kurum olan OECD tarafından 2002 yılında hazırlanmış "Best Practices for Budget Transparency" isimli standartlar da üye ve üye olmayan tüm ülkeler için referans aracı olması amacıyla tasarlanmıştır. Ancak resmi bir bütçe standartları belgesi anlamına gelmediğini, farklı üye ülkelerin deneyimlerine dayanan bir başvuru kitabı olarak ifade edilmektedir. Çalışmada bütçenin saydam olması için birtakım şartları gerektirdiği üzerinde durulmuştur. 1999 yılında düzenlenen toplantıda, üye ülkelerin uygulama ve tecrübelerini içeren, iyi uygulamalar kitapçığı hazırlanması kararı alınmış ve ardından standartlar ortaya çıkmıştır. İyi uygulamalar kitapçığı üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde hükümetlerin içeriklerine göre üretmesi gereken bütçe rapor ya da belgelerini listelemektedir. OECD Bütçe Saydamlığı İiçin İyi Uygulamalar kapsamıyla ilgili detaylı bilgiye Tablo 1'de yer verilmiştir.

Tablo 1: OECD Bütçe Saydamlığı İçin İyi Uygulamalar Kapsamı

Bölümler	Alt Başlıklar
1. Bölüm: Bütçe Raporları	-Bütçe Belgesi, -Bütçe Öncesi Raporu, -Aylık Raporlar, -Yarıyıl Raporu, -Yıl Sonu Raporu, -Seçim Öncesi Raporu, -Uzun Vadeli Raporlar.
2. Bölüm: Spesifik Açıklamalar	-Ekonomik Tahminler, -Vergi Harcamaları, -Finansal Borçlar ve Varlıklar, -Finansal Olmayan Varlıklar, -Emeklilik Maaşları Yükümlülükleri, -Şarta Bağlı Yükümlülükler.
3. Bölüm: Bütünlük, Kontrol ve Hesap Verme Sorumluluğu	-Muhasebe Politika ve Standartları, -Raporlama Sistemleri ve Sorumluluk, -Dış Denetim, -Kamu ve Parlamento Denetimi.

Kaynak: OECD, 2002, s.8-14.

Ancak resmi bir bütçe standartları belgesi anlamına gelmediğini, farklı üye ülkelerin deneyimlerine dayanan bir başvuru kitabı olarak ifade edilmektedir. Çalışmada bütçenin saydam olması için birtakım şartları gerektirdiği üzerinde durulmuştur. 1999 yılında düzenlenen toplantıda, üye ülkelerin uygulama ve tecrübelerini içeren, iyi uygulamalar kitapçığı hazırlanması kararı alınmış ve ardından standartlar ortaya çıkmıştır. İyi uygulamalar kitapçığı üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde hükümetlerin içeriklerine göre üretmesi gereken bütçe rapor ya da belgelerini listelemektedir.

İkinci bölüme gelindiğinde raporlar içine dâhil edilmesi gereken spesifik bilgileri açıklamaktadır. Diğer bir ifadeyle mali ve mali olmayan performans bilgilerini içermelidir. Son bölümde ise, raporların kalite ve bütünlüğünün sağlanması için iyi uygulamaların altı çizilmektedir. Bölümlerin içeriklerini detaylı bir şekilde açıklamak, konunun devamlılığı açısından mümkün olmayacaktır. Ancak standartların kapsamın daha iyi anlayabilmek adına, her bir bölüm altında yer alan alt başlıklar Tablo-1 içinde ifade edilmiştir (OECD, 2002, s.7).

Tablodan görüldüğü üzere bütçenin hazırlanma, uygulama, sonuç ve denetim aşamalarının tümüne ilişkin belge ve raporların, en iyi bütçe saydamlığını sağlamak için kamuoyuna sunulması gerektiği üzerinde durulmuştur. Ayrı olarak sunulması gereken raporlara, bazı spesifik açıklamalar (vergi harcamaları gibi) ve finansal olmayan varlıklar (devlete ait gayrimenkul ve teçhizatlar) hakkında da bilgilerin de dâhil edilmesi vurgulanmaktadır.

Uluslararası literatürde IMF ve OECD gibi çokuluslu organizasyonların oluşturdukları standartlar ve araştırmalar ön plana çıkarken, 2006 yılına gelindiğinde Uluslararası Bütçe Ortaklığı (International Budget Partnership) adlı sivil toplum kuruluşu tarafından, yeni bir saydamlık endeksi oluşturmak üzere Açık Bütçe Endeksi literatüre kazandırılmıştır. Ancak Açık Bütçe Endeksi, çalışmanın ampirik kısmını ilgilendirdiğinden Açık Bütçe Endeksi'ne ilişkin bilgilere üçüncü bölümde yer verilmiştir.

İKİNCİ BÖLÜM

DEMOKRASİ KAVRAMI VE BÜTÇE İLE İLİŞKİSİ

İkinci bölümde tezin temel araştırma konusunu oluşturan diğer unsur olan demokrasi kavramı ele alınacaktır. Esasında çalışma bakımından bütçe saydamlığı ve demokrasi ilişkisinin düzeyi önem arz etse de çalışmanın daha iyi anlaşılması açısından demokrasi kavramının temellerine de değinilmesinde fayda vardır. Bu bağlamda demokrasi kavramı, tarihsel gelişimi, ilkeleri ve şartları asgari düzeyde incelenecektir. Teorik bağlamda demokrasi kavramının incelenmesinin ardından, bütçe ve saydamlıkla ilişkisi irdelenerek ve araştırmada kullanılan Demokrasi Endeksi'ne ilişkin detaylı bilgiler verilerek ikinci bölüm sonlandırılacaktır. Son olarak demokrasiye ilişkin teorik açıklamalarda bulunulurken, kavramların siyasi ve felsefi boyutundan daha çok bütçe ile ilişkisine değinilerek kavramlar somutlaştırılacaktır.

1. Demokrasi: Tanımı, Gelişimi, Şartları ve İlkeleri

Demokrasi kavramına tarihsel süreç boyunca farklı anlamlar atfedilmiştir. Antik Yunan'da ortaya çıkıp günümüze kadar ulaşan demokrasi kavramı bu çalışma açısından oldukça önemli olmakla beraber felsefi boyutunu enine boyuna tartışmak çok gerekli görülmemiştir. Ancak bütçe saydamlığı ve demokrasi arasındaki ilişkinin düzeyini anlayabilmek adına, demokrasi kavramının nasıl ortaya çıktığını ve tarihsel süreç içerisinde hangi özellikleri kazanarak günümüze kadar geldiğini bilmekte fayda vardır. Bu açıdan oldukça farklı anlamlar yüklenmiş olan demokrasi kavramı, literatürde öncü olan yazarların tanım ve açıklamalarıyla incelenecektir.

Literatürde yer alan önemli tanım ve açıklamalara değinmeden evvel demokrasi kavramının nasıl ortaya çıktığını ve kelime anlamını incelemek gerekmektedir. Demokrasi terimi ve klasik demokratik yönetim anlayışı, Antik Yunan'da sıkı bir şekilde kök salmıştır. Otokrasi, aristokrasi ve bürokrasi gibi "krasi" ile biten diğer kelimeler gibi, demokrasi de eski Yunanca "güç" veya "yönetim" anlamına gelen *kratos* ya da *kratein* kelimesinden türetilmiştir. Böylece demokrasi, "demos tarafından yönetim" anlamına gelir, demos ise "çoğunluk" veya "halk" anlamına gelir. Netice itibarıyla demokrasi kelimesinin kökeni incelendiğinde, temelde halk tarafından ya da

halk için yönetim anlamını taşıdığı görülmektedir. (Heywood, 2004, s.221; Schumpeter, 2003, s.243).

1.1. Demokrasi Tanımı

Bu kısımda klasik anlamda demokrasi tanımının nasıl ortaya çıktığı ve ardından modern bakımdan demokrasi tanımının ne yöne ve nasıl evrildiği incelenmeye çalışılacaktır. Temel tanım ve açıklamaların verilmesinden sonra demokrasinin tarihsel gelişimine mercek tutulacaktır.

1.1.1. Klasik (Antik Yunan) Demokrasi

Antik Yunan demokrasisi ya da Atina demokrasisi olarak adlandırılan demokrasi şekli, bilinen en önemli yönetim şekli ya da yaşam tarzıdır ve halkın devlet yönetimine katılımının ilk örneği olarak kabul edilmektedir (Dahl, 2017, s.20). Demokratik olan ve olmayan yönetim şekillerini ayırt etmeye yardımcı olduğundan, modern demokrasi açıklamaları ve tanımları için de büyük bir önem taşımaktadır. Atina'da yetişkin olan herkesin -dönemin sınıfsal ayrım kriterleri farklı şekilde yapıldığından kölelere, kadınlara ve yabancılara oy hakkı verilmemiştir- siyasal bakımdan eşit yetkilere sahip olması ve halk meclislerinde her birinin oy hakkının bulunması, M. Ö. 500'li yıllarda oluşturulan yasa ve reformlarla mümkün olmuştur ve klasik demokrasi düşüncesi bu şekilde doğmuştur (Güzel, 2018, s.217-218).

Ancak zamanla demokrasi kavramının anlamı etimolojik açıdan irdelenmeye başlanmıştır. Demos kelimesi "bütün olarak halk veya her bir vatandaş" ya da "sıradan insanlar" (alt sınıflar) gibi çeşitli anlamları barındıran çok yönlü bir kelimedir. Dolayısıyla teorik anlamda tartışmalar bu durumdan kaynaklanmaktaydı. Ancak Aristo bu tartışmaları göz önünde bulundurarak, en etkili sosyolojik tanım ya da formülasyonu üretmiştir. Aristo, yönetim organı sayısının oligarşide küçük veya demokraside büyük olmasının, her yerde zenginlerin az ve fakirlerin daha çok olmasından kaynaklanan bir rastlantı olduğu ileri sürmekteydi. Öyleyse demokrasi ve oligarşi arasındaki temel ve gerçek farkın, yoksulluk ve zenginlik olduğunu düşünmekteydi. Diğer bir ifadeyle insanların zenginlikleri nedeniyle yönettikleri her

yerin oligarşi, yoksullukların yönettiği her yere ise demokrasi demiştir (Finley, 1985, s.12-13).

Aristo'nun açıklamalarından yola çıkarak, demokrasi kelimesi tekrar incelenmelidir. Demos kelimesi, tüm Atinalılar, bazı zamanlar halk, hatta bazen de yalnızca fakir insanlar anlamına gelmesi oldukça ilginç bir durumdur. Dolayısıyla bu nedenle aristokratlar, demokrasi sözcüğünü ve anlamını eleştirmekteydi. Çünkü aristokratlar için demokrasi, kendilerinde bulunan yönetimin kontrolünü savaşarak almaya çalışan sıradan halkı nitelendiren bir sıfattı. Ancak her açıdan, *democratia* (demokrasi) Atinalılar ve diğer Yunan şehir devletleri tarafından, bu coğrafyadaki yönetim şeklini açıklamak için kullanılmıştır (Dahl, 2017, s.19-20).

1.1.2. Modern Demokrasi

Demokrasi kavramını tanımlamada şüphesiz J.J Rousseau' nun payı çok büyüktür. Birçok siyaset bilimcinin demokrasi tanımı için önayak olma başarısı gösterebilmenin yanında, demokrasiyi kendi döneminde tanımlayan en önemli düşünürlerden de biri olmuştur. Rousseau, demokrasiyi, "*kişinin kendine koyduğu ya da konulan bir yasaya itaat etmesi*" bağlamında, insanların özgürlük kazanabileceği en önemli araç ve yönetim şekli olarak tanımlamaktadır. Bu anlamda yasayı kimin koyacağı sorusu gündeme gelmektedir. Buradan yola çıkarak, yasayı onu yapanın uygulamasının iyi olmayacağını düşünmekte, ancak aynı zamanda halkın uygulamasının da sürdürülebilir ve iyi olmayacağı kanısına varmaktadır. Çünkü bu şekilde özel çıkarlar, genel kamu işlerini sekteye uğratabilecektir. Ayrıca çoğunluğun ya da halkın yönetiminin, diğer bir ifadeyle azınlığın çoğunluk tarafından yönetilmesinin doğal düzene aykırı olduğunu öne sürerek, demokrasi kelimesinin gerçek ve tam anlamıyla var olmadığını vurgulamıştır. Kaldı ki böyle bir durum söz konusu olsa dahi, halkın komisyonlar kurması gerekmektedir. Komisyonların ise düzenli aralıklarla toplanarak kararlar alması oldukça güçleşecektir. Tüm bu varsayımlar kabul edildiğinde de devletin çok küçük olması ve sınıf-varlık çatışmalarının olmaması gerekmektedir. Aksi taktirde çıkan çatışmaların ardı arkası kesilemez. Kısacası oldukça radikal bir tanım yapan Rousseau demokrasiye, tanrıların bir halkı olsaydı, demokrasi ile yönetilirlerdi. Çünkü böyle olgun bir yönetim biçimi insanlara göre değildir." şeklinde açıklama getirmiştir (Rousseau, 1999, s.112-114). Netice itibarıyla, halkın

özgürlüğünü kaybetmeden tabi olabileceği bir otorite biçimi tasarlamayı amaçlamıştır ve her yurttaşın özel ve bencil iradesine karşı toplumun kolektif iyiliğini yansıtan genel iradeye göre oluşturulan bir yönetim biçimini (demokrasi) önermiştir (Heywood, 2004, s.242).

Schumpeter, "karar verme" ve "yönetme" fiillerinin aynı anlama gelecek şekilde tanımlanması durumunda, demokrasiyi *"halkın yönetimi"* olarak tanımlamıştır. Ancak bu tanım yeterince kesin değildir. Çünkü bu tanım, halk kavramı (demos ya da Roma halkını) ile yönetmek (kratein) kavramının tüm olası kombinasyonlarının kapsamamaktadır ve bu tanımlar demokrasi tartışmasından bağımsız değildir. Bunun yanında "demos" kavramının o topraklarda yaşayan halkı mı yoksa çoğunluğu mu ifade ettiğini anlamak oldukça zorlaşmaktadır. Anayasal anlamda halk kavramı, köleleri tamamen ve diğer sakinleri ise kısmen dışlayabilir; yasal anlamda ise, kölelik ve ayrıcalıklı vatandaşlar arasında herhangi bir sayıda statü tanıyabilmektedir. Dolayısıyla yasal ayrımcılığa bakılmaksızın, farklı gruplar farklı zamanlarda kendilerini halk olarak görebilmiştir. Demokratik bir toplumun, en azından oy hakkı gibi kamu işleriyle ilgili konularda, farklılaşmayan toplum olduğu ifade edilebilir. Ancak bu özellikleri sergileyen birçok ulus olmuştur. İlaveten ayrımcılık teorik anlamda tam olarak yok olmamaktadır. Örnek vermek gerekirse, ne kadar demokratik olursa olsun, hiçbir ülkede belirli bir yaşın altına verilmiş oy hakkı bulunmamaktadır (Schumpeter, 2003, s.243-244).

Tüm bu karmaşık yapısını göz önüne alarak Schumpeter tarafından tanımlanan ve birçok bilim adamı tarafından da kabul edilen demokrasi (Schumpeter, 2003, s.273; Acemoğlu ve Robinson, 2006, s.48);

"...halkın kendi iradesini belirlemek için, bir araya gelecek bireylerin seçimi (oy vermesi) yoluyla, ortak iyiyi gerçekleştiren siyasi kararlara ulaşmak amacıyla oluşturulan kurumsal düzenlemedir."

Pratikte ise demokrasi, özgür ve adil seçimler, politikacıların seçmenler nezdinde hesap verebilirliği, siyasete serbest giriş vb. gibi kurumsal düzenlemeyle ilişkilendirilmektedir. Schumpeterci tanımları kabul etseler bile, ülkeler kurumsal koşullardan herhangi birinin ne ölçüde karşılandığı konusunda farklılık gösterirler. Bu

durum ise çoğu araştırmacıya, basit bir şekilde demokratik ve demokratik olmayan arasında daha ince bir ayrım yapılması gerektiğini düşündürmektedir (Acemoğlu ve Robinson, 2005, s.48).

Demokrasi alanındaki çalışmalarıyla, bu konuda öncü bilim insanlarından olan, Robert A. Dahl, 1956 yılında yayınladığı "A Preface To Democratic Theory" adlı kitabında üç farklı demokrasi tanımına vurgu yapmaktadır. Dahl, Madisinion (Federal Çoğulcu) Demokrasi, Populustic (Halkçı) Demokrasi ve Poliarşik (çoklu yönetim-çoğunluğun yönetimi) demokrasi yönetimlerini açıklamıştır. Madisoncu ve popülist teorinin yöntemlerini inceleyerek, poliarşik demokrasi teorisini oluşturmuştur. Madisoncu demokrasi maksimize edilmesi gereken bir hedef olarak zorba olmayan bir cumhuriyet varsayarken; popülist teori, halk egemenliğini ve siyasal eşitliği varsaymaktadır. İlk kez Dahl tarafından ortaya atılan *poliarşi* kavramı halkın oy hakkını ve dolayısıyla temsili demokrasileri ifade etmek üzere kullanılmıştır. Bu bakımdan poliarşik demokrasi, belirli aralıklarla ve rekabet kurallarına uyarak yapılan seçimlerle, hükümetlerin ya da iktidarların hesap verme sorumluluğunu belirten bir demokratik yönetim türü olarak literatürde yerini almıştır. Son olarak Dahl demokrasi nedir sorusuna, belirli kriterleri vurgulayarak cevap vermektedir. Kısaca bu kriterler; *alınan kararlara etkin katılım, oy kullanmada eşitlik, bilgi alma özgürlüğü, gündem ya da politikaların kontrolü ve son sözü söyleme hakkı, toplum içindeki erişkinlerin ilk dört kritere ulaşabilmeleridir.* Ayrıca tüm kriterleri göz önünde bulundurarak, demokrasinin asgari düzeyde bazı şartlara ihtiyaç duyduğunu ifade etmektedir. Bu şartlar; seçimle başa gelmiş yönetenler, fikir ve ifade özgürlüğü, birden fazla bilgilendirme kaynağı, bağımsız idari kurumlar, vatandaşların kararlara entegre edilmesi ve düzenli aralıklarla yapılan özgür ve adil seçimler (Dahl, 2006; Dahl, 2017, s.106).

Son olarak Sartori "Demokrasi Teorisine Geri Dönüş" adlı kitabında demokrasi temellerine değinerek, kendi oluşturduğu tanıma ulaşmıştır. Bu anlamda demokrasi, *çoğunluğun sınırlandırıldığı, temsili yönetim ya da iktidarın temsilen devredildiği (temsili demokrasi) ve özgür ve düzenli aralıklarla yapılan seçimlerin olduğu temelleri* içermelidir. Sartori birçok bilim insanının tanımlarını inceleyerek demokrasinin ne olduğunu değil ne olmayacağını açıklamaya çalışmıştır. Bu anlamda yalnızca halkın

iktidarı ya da yönetimi şeklinde bir tanımın doğru olmayacağını, bu tanımdan uzaklaşarak açıklanması gerektiği üzerinde durmaktadır. Halkın yönetiminin sınırsız bir iktidar gücüne yol açabileceğini savunmuştur; bu nedenle demokrasiye, kimin iktidar olacağını belirleme yoluyla değil, iktidarı sınırlandırma yoluyla ulaşılabileceğini vurgulamaktadır. Tüm bu açıklamalardan yola çıkarak demokrasiyi, toplum ya da halkın üzerindeki iktidarın ya da yönetim yetkisinin tek bir kişiye ait olamayacağı bir yönetim sistemi olarak ifade etmektedir (Sartori, 1987a, Sartori 1987b). Son olarak, demokrasinin modern devletlerin bir yönetim biçimi olduğu söylenebilir. Bu sebepledir ki, devlet olmadan modern demokrasinin mümkün olmadığını da ifade etmek yanlış olmayacaktır (Linz ve Stepan, 1996, s.17). Demokrasinin belirleyici özelliği, nihai siyasi karar alıcının serbest seçimlerle iktidara gelmesi ve siyasi iktidarın sınırlarının yasal normlarla belirlenmesidir. Bu durum, temel hak ve özgürlüklerin demokratik olmayan rejimlerden daha fazla korunduğu anlamına gelir, ki demokrasiyi diğer rejimlerden ayıran en belirgin özelliğin de bu olduğu söylenebilir (Scmitter ve Karl, 1991, s.76).

21. yy. sonrası demokrasiye ilişkin tanım ve açıklamalara da göz atmakta fayda vardır. Barındırdığı özellikler bakımından demokrasi, herkesin kamuya hesap verebilir, hükümet kurumlarından bağımsız, etkin işleyen bir sivil toplum aracılığıyla güç merkezlerinden uzakta hareket etmesini sağlamaktadır. Ayrıca seçilmiş sorumlu hükümet ve sivil toplum arasında gücün dağıtılması, yaralanma veya can kaybı korkusu veya gerçeğine karşı organize koruma sağlamasına yardımcı olmaktadır (Keane, 2004, s.1). Modern demokrasi klasik demokrasiden çok daha farklı bakış açıları geliştirmiştir. Öncelikle sivil toplumun gelişmesine bağlı olarak, kanun ve anayasalarla hukukun üstünlüğü sağlanmaktadır. Özellikle anayasalarla hüküm altına alınan bireysel hak ve özgürlükler, insan hakları ve kanunlar önünde eşitlik kavramları ile sosyal demokrasi olgusu gelişme göstermektedir. Bu noktada oluşan sivil toplumun üyeleri arasında, hükümet kurumları dışında kalan bağımsız medya, toplumun büyük kesimini ilgilendiren işçi sendikaları bulunmaktadır. Dolayısıyla bağımsız sivil toplumun yer aldığı modern demokrasi, klasik demokrasinin aristokrat görüşlerini ortadan kaldırmaya çalışmaktadır. Bu doğrultuda 21. yy. demokrasisi yalnızca ulusal bağlamda değil, aynı zamanda uluslarüstü perspektifle de ele alınmalıdır. Bu tür bir yaklaşımla açıklanmaya çalışılan demokrasi ise küresel demokrasi kavramının ortaya

çıkışına yol açmıştır. Tüm küresel demokrasi anlayışlarında ortak olan şey, dünya vatandaşlarının tercihlerine duyarlı ve hesap verebilir olan ve aralarındaki siyasi eşitsizlikleri azaltmak için çalışan sistematik bir küresel yönetişim vizyonudur (Axtmann, 2007; Archibugi, Koenig-Archibugi ve Marchetti, 2012, s.7).

1.2. Demokrasinin Tarihsel Gelişimi

Antik Yunan demokrasisinden modern demokrasiye birçok tanım ve açıklama incelenmiştir. Bu bakımdan tanımlar çerçevesinde dahi oldukça büyük değişimlere uğrayan demokrasi, yönetim anlamında da büyük çapta gelişim ve farklılık göstermiştir.

Demokratik siyaset ya da yönetim geleneğinin izi Antik Yunan şehir devletlerine kadar uzansa da demokrasi 19. yüzyıla kadar siyaset düşünürleri tarafından geniş çapta ele alınamamıştır. Klasik anlamda demokrasi, genelde cahil, eğitimsiz ve aydınlanmamış -o dönem için alt sınıf olarak görülen- kitleler tarafından yönetimi ifade etmiş ve reddedilmiştir. Ancak modern demokrasiye bakıldığında liberal, muhafazakâr, sosyalist ve hatta faşist yönetimi benimseyen ülkeler dahi demokrasinin erdemlerini ilan etmeye ve ne kadar demokratik olduklarını göstermeye çalışmaktadırlar (Heywood, 2004, s.222).

Daha detaylı bir şekilde demokrasinin gelişimi irdelendiğinde, M.Ö. 4. Yüzyılın sonlarında, dönemin Yunan şehir devletlerinde var olan demokratik yönetim anlayışının sonu gelmiş, demokrasinin tarih sahnesinde yeniden yer alması ise yirmi asırlık bir süre gerektirmiştir. M.Ö. 3. yy. ile 19. yy. arasında bazı Avrupa ülkelerindeki rejimler, Yunan modeline benzer bir demokratik yönetim sistemi kabul etmişlerdir. Dönemin imtiyazlı azınlık vatandaşları, çoğunluğu dışlayarak devletleri üzerinde egemenlik kurmaya çalışmışlardır. Daha sonra oligarşi olarak adlandırılacak bu yönetim şekli, özellikle ulus devletlerin kurulmasıyla birlikte köklü değişikliğe uğramıştır. Demokrasi, 18. yüzyıla kadar sadece küçük şehir devletlerinde uygulanabilmiş; daha büyük ulus devletlerde ise vatandaşların doğrudan katılacağı bir yasama sürecinin pek de mümkün görünmemesi sebebiyle demokrasi etkin bir şekilde uygulanamamıştır. Pek tabii bu olumsuz durum doğrudan demokrasi için geçerliliğini korumaktadır. Ancak büyük feodal devletlerin gelişimiyle, feodal yönetime has temsil

anlayışı ortaya çıkmış ve temsil ile demokrasi birbiriyle ilişkili hale gelmiştir. Bu sayede temsili demokrasi anlayışının kökleri oluşarak, ülke büyüklüğü ve demokrasi arasındaki en önemli engel de bertaraf edilmiştir (Uygun, 2017, s.2-3; Tilly, 2014, s.55).

Netice itibarıyla modern demokrasi, ülke içinde yaşayan herkesin yaş, cinsiyet, ideoloji ve gelir düzeyi fark etmeksizin, kendi çıkarlarını koruyarak siyasete katılım göstermesini ve siyaseti etkileyebilmesini ifade etmektedir (Berksoy, 2014, s.3). Kısacası imtiyazlı azınlığın çoğunluk üzerinde egemenlik kurabilecek haklarının (siyasi katılım) bulunduğu bir yönetim anlayışından, ülke vatandaşlarının tümünün siyasi katılım ve temsil hakkına eriştiği bir yönetim anlayışına dönüşüm, demokrasiyi oldukça köklü ve radikal bir değişime uğratmıştır.

1.3. Demokrasinin Özellikleri

Literatürde genel kabul görmüş şartlar ve ilkeler, demokrasinin özellikleri altında açıklanacaktır. Demokrasinin temel şartlarının ve ilkelerinin incelenmesi, bütçe ve bütçe saydamlığıyla ilişkilerini daha iyi anlamak adına önemlidir. Bu sebeple literatürde yaygın bir şekilde kabul görmüş şartlar öncelikle bu başlık altında açıklanmaya çalışılacaktır. Demokrasi, realist anlamda demokrasi teorisinde yer alan mevcut demokratik yönetim biçimlerinin ortak özelliği olan asgari usûl şartlarına göre değerlendirilirse, demokrasi kavramı tam olarak anlaşılamayacaktır. Çünkü sıradan bir demokrasi bu koşullardan daha fazla niteliğe sahiptir. Bu nedenle hemen ardından, insan haklarının da var olduğu bir siyasi düzeni ifade etmesi bakımından, demokrasinin ilkeleri açıklanacaktır (Demir, 2010, s.597).

1.3.1. Demokrasinin Şartları

Buraya kadar demokratik geleneğin tek ve üzerinde anlaşmaya varılmış bir halk yönetimi ideali geliştirmekte zorlandığını, daha çok popüler yönetim kavramının ve bunun nasıl başarılabileceğinin tartışıldığı bir alan olduğu rahatlıkla söylenebilir. Demokrasi kavramı ve yönetim şekli, ortaya çıktığı Antik Yunan döneminden günümüze hem etimolojik hem de kavramsal bağlamda birçok değişikliğe uğramıştır. Dolayısıyla genel perspektiften bakıldığında, demokratik yönetim düşüncesi üç soruya

cevap aramaktadır. Birincisi *halkın kim olduğu* sorusuna yanıt aramaktadır. Siyasi katılımın tüm vatandaşları kapsayacak şekilde genişletilemeyeceği göz önünde bulundurularak, yaş, eğitim cinsiyet vb. özelliklerle ilgili hangi esaslara göre sınıflandırılmalıdır? İkincisi, *halkın nasıl yöneteceği* ile ilgili sorudur. İkinci soruya sadece doğrudan ya da dolaylı demokratik yönetim şekilleri arasındaki seçimle değil, aynı zamanda temsil biçimleri ve seçim sistemleri hakkındaki tartışmalara bakılarak da cevap verilmelidir. Son olarak *popüler demokratik yönetimin nasıl sınırlandırılacağına* ilişkindir. Diğer bir ifadeyle demokrasi ya da demokratik yönetim siyasi arenanın yanında aileye, işyerlerine ve ekonomi gibi alanlara da uygulanmalı mıdır? (Heywood, 2004, s.222). Tüm bu sorulara yanıt aranarak ideal demokrasinin ilkeleri ve şartlarına ulaşmak oldukça kolay olacaktır.

Bu noktada sorulara bakıldığında, devlet bütçesi hakkında alınacak kararlara katılım esas alındığında, anayasal bakımdan düzenli ve adil yapılacak seçimlerde oy kullanabilecek yaşa gelmiş, cinsiyet ve eğitim durumu fark etmeksizin tüm yurttaşlarla demokratik katılım sınırlandırılmalıdır ve vatandaşlar hangi siyasi partiye ya da yönetim şekline oy vereceklerini özgür iradeleriyle belirlemelidir. Dolayısıyla bu açıklamayla, halkın kim olduğu sorusuna anayasalarda belirtilmiş *oy kullanabilecek seçmenler* (anayasalarda belirtilen erişkin yaşa gelmiş kişiler), nasıl yönetileceği sorusuna seçimlerle göreve getirdikleri *temsilciler aracılığıyla*, son olarak demokratik yönetimin nasıl sınırlandırılacağı sorusuna ise, devlet bütçesi esas alındığında, *siyasi arena* şeklinde yanıt verilebilir. Ancak bu yanıtlar devlet bütçesine ilişkin karar almada belirlenen yanıtlardır. Pek tabii aile, işyeri gibi müesseselerde de demokratik karar alma süreçleri belirlenebilecektir.

Modern demokrasi başlığı altında da değinildiği üzere Dahl, demokrasinin asgari usul şartlarının neler olması gerektiği üzerinde durmuştur. Daha ayrıntılı açıklanacak olursa şartlar şunlardır (Diamond ve Platlner,1995:72-73):

- Hükümetin, ulusal politikalar üzerindeki kararlarının kontrolü, anayasal olarak seçilmiş organlarda yoğunlaşmalıdır.
- Seçilmiş kurumlar, nispeten daha az baskının olduğu, sık ve dürüstçe yönetilen seçimlerle iktidara gelmelidir.

- Esasen, tüm yetişkinler hükümetin seçilmiş organlarına seçilme fırsatına sahip olmalıdır.
- Vatandaşlar, geniş bir şekilde tanımlanmış siyasi konularda, görüşlerini şiddetli ceza tehdidi olmaksızın ifade etme fırsatına sahip olmalıdır.
- Vatandaşlar diğer bilgi kaynaklarına erişebilmelidir. Daha da önemlisi, alternatif haber kaynakları var olmalı ve yasalarla korunmalıdır.
- Esasen, tüm yetişkinlerin kurumları ya da organları seçerken oy kullanma hakkı olmalıdır.
- Son olarak vatandaşlar, ayrıca bağımsız siyasi partiler ve çıkar grupları dâhil olmak üzere, görece bağımsız kurum ve kuruluşlar kurma-yönetme hakkına sahip olmalıdır.

1.3.2. Demokrasinin Temel İlkeleri

Demokrasinin geçmişten günümüze farklı coğrafyalarda ya da toplumlarda uygulanmaya çalışıldığını ve uygulanması açısından bazı temel ilkeler belirlendiğini söylemek yanlış olmayacaktır. Önceki açıklamalardan anlaşılacağı üzere, tek bir demokrasi tanımı ya demokratik yönetim şekli olmadığı gibi, herkes tarafından kabul edilen ilkelerin olması da oldukça zordur. Ancak artık uluslararası arenada birçok fonksiyon üstlenen sivil toplum kuruluşları ya da uluslararası organizasyonlar, ülkelerin büyük bir çoğunluğunu üye listelerinde bulundurarak, temel ilkeler benimsemeye ve yayınlamaya başlamışlardır. Bu açıdan gerçekten demokratik yönetim şeklini uygulayan ya da uygulamayı benimsemiş gibi görünen ülkelerin tamamı için kabul gören temel ilkeler esas alınarak açıklanacaktır. Demokrasi ilkelerinin önem arz etmesi yalnızca demokrasiyi daha iyi anlamaya değil, aynı zamanda bütçe saydamlığı ve demokrasi arasındaki ilişkinin altyapısını ve pekiştirilmesini sağlayarak, bu çalışmayı da kolayca anlamaya yardımcı olacaktır. Diğer bir ifadeyle sonraki paragraflarda detaylı açıklanacak, demokrasinin en önemli ilkelerinden temsil ilkesinin suistimal edilmemesini sağlamanın en önemli aracı olarak, "bütçenin karşılaması gereken temel ilke olan saydamlığı" (Berksoy, 2014, s.29) gösterebiliriz. Böylelikle demokrasi ve bütçe arasındaki bağ çok daha etkin ve kapsamlı anlaşılabilecektir.

1998 Nobel Ekonomi ödülü sahibi Amartya Sen, 1999 yılında yayınladığı bir kitabında, "No famine has ever taken place in the history of the world in a functioning democracy (Dünya tarihinde, işleyen bir demokraside hiçbir kıtlık yaşanmamıştır.)." ifadesini kullanarak ideal bir şekilde işleyen demokrasinin ne denli önemli olduğunu vurgulamıştır (Sen, 1999, s.16). Demokrasi ile ilgili önemli ifadelerden biri olan bu cümle, daha derine inildiğinde işleyen bir demokrasinin ve işlemesi için gereken ilkelerin oldukça elzem olduğunu da kuşkusuz ifade etmektedir.

Neredeyse tüm ülkeleri üye statüsünde barındıran uluslararası organizasyonlar ve sivil toplum kuruluşlarının demokrasi ve demokratik yönetim ilkeleri incelenecektir. Öncelikle genel kabul görmüş İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi (Universal Declaration of Human Rights)' nin demokrasi ile ilgili yaklaşımına değinilecektir. Beyanname, 10 Aralık 1948'de Paris'teki Birleşmiş Milletler Genel Kurulu tarafından, tüm halklar ve tüm uluslar için ortak bir başarı standardı olarak ilan edilmiştir. Evrensel olarak korunması gereken insan hakları, ilk kez ortaya çıkmış, birçok ülke tarafından kabul görmüş ve 500'den fazla dile çevrilmiştir. 30 maddeden oluşan beyannamenin 21. maddesi demokrasiye ilişkin kısa bir kurs verir niteliktedir ve üç ayrı alt maddeye fıkraya ayrılmıştır (UN, 2021);

- Herkes, doğrudan veya özgürce seçilmiş temsilciler aracılığıyla, ülkesinin yönetimine katılma hakkına sahiptir
- Herkes, kamu hizmetine erişim açısından, eşit hakka sahiptir.
- Halkın iradesi hükümet otoritesinin temeli olacaktır; bu irade genel ve eşit oy hakkı ile yapılacak; gizli oyla veya eşdeğer serbest oylama usulleriyle yapılacak düzenli seçimlerle ifade edilecektir.

Demokrasiyle ilgili olduğu ifade edilen 21. madde, demokrasi kelimesini içermemesine rağmen Birleşmiş Milletler ve tüm ülkeler tarafından demokrasinin ilkeleri olarak kabul görmüştür. Kuşkusuz, modern demokrasi açıklamaları arasında en evrensel görüşleri ve teorik anlamda en ideal demokrasiyi yansıttığı söylenebilir.

Tabii ki demokrasi yalnızca parlamentolar ve seçimlerle ilgili değildir. Demokratik yönetimin ve yaşamın ilkeleri bu kurumlardan çok daha büyüktür. Bu anlamda IPU (Inter-Parliamentary Union- Parlamentolar Arası Birlik) Demokrasi Evrensel

Beyannamesi daha detaylı ve toplumun geneline yayılmış demokratik yönetim ilkelerini anlamamıza yardımcı olacaktır. Beyanname üç kısıma ayrılmakla birlikte ilk kısmı demokrasinin sekiz temel ilkesinden oluşmaktadır. Bu ilkeler (IPU, 1997);

- Demokrasi, kültürel, politik, sosyal ve ekonomik farklılıklardan bağımsız olarak dünya toplumu genelinde halklar tarafından paylaşılan ortak değerlere dayanan, evrensel olarak tanınan bir ideal ve bir hedeftir. Dolayısıyla özgürlük, eşitlik, şeffaflık ve sorumluluk koşulları altında, görüşlerin çoğuna saygı gösterilmesi ve yönetimin çıkarları doğrultusunda kullanılması temel bir vatandaşlık hakkıdır.
- Demokrasi, uluslararası kabul görmüş ilke, norm ve standartlardan sapmadan, deneyimlerin çeşitliliğini ve kültürel özellikleri yansıtan yöntemlere göre hem takip edilmesi gereken bir ideal hem de uygulanacak bir yönetim biçimidir. Bu nedenle, ilerlemesi çeşitli politik, sosyal, ekonomik ve kültürel faktörlere bağlı olacak, sürekli olarak mükemmelleştirilen ve her zaman mükemmelleştirilebilir bir durum veya koşuldur.
- Bir ideal olarak demokrasi, esas olarak bireyin onurunu ve temel haklarını korumayı ve geliştirmeyi, sosyal adaleti sağlamayı, toplumun ekonomik ve sosyal gelişimini desteklemeyi, toplumun bütünlüğünü güçlendirmeyi ve ulusal huzuru güçlendirmeyi ve uluslararası barış için elverişli bir iklim yaratmayı amaçlar. Bir yönetim biçimi olarak demokrasi, bu hedeflere ulaşmanın en iyi yoludur; aynı zamanda kendini düzeltme kapasitesine sahip tek siyasi sistemdir.
- Demokrasinin başarılması, eşitlik ve tamamlayıcılık içinde çalıştıkları toplum işlerinin yürütülmesinde, kadın ve erkek arasındaki farklılıklardan faydalanarak zenginleşmeyi sağlayan gerçek bir ortaklığı gerektirir.
- Bir demokrasi ülkesi, gücün elde edildiği, kullanıldığı ve alternatiflerin serbest siyasi rekabete izin verdiği ve hukukun üstünlüğüne uygulandığı bir yer olarak; halkın açık, özgür ve ayrımcı olmayan katılımının ürünü olmasını sağlar.
- Demokrasi, uluslararası kanun ve belgelerde (İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi vd.) belirtilen haklardan ayrılamaz. Bu nedenle, bu haklar etkin

bir şekilde uygulanmalı ve uygun şekilde kullanılmaları bireysel ve toplu sorumluluklarla eşleştirilmelidir.

- Demokrasi, hukukun üstünlüğü ve insan haklarının uygulanması üzerine kurulmuştur. Demokratik bir devlette hiç kimse kanunun üstünde değildir ve herkes kanun önünde eşittir.
- Barış ve ekonomik-sosyal-kültürel kalkınma demokrasinin hem koşulu hem de meyvesidir. Dolayısıyla barış, kalkınma, hukukun üstünlüğüne saygı ve insan hakları arasında karşılıklı bağımlılık vardır.

Daha önce de değinildiği üzere, demokrasi dürüst parlamentolar ya da adil ve eşit bir seçimden daha büyük anlamlar ifade etmektedir. Aslında yukarıda her iki uluslararası organizasyonun da temelde değindikleri noktalar aynı olsa da özellikle IPU' nun oldukça ideal bir demokrasi anlayışının ilkelerini vurgulamaya çalışmıştır. Dolayısıyla açıklanan ilkeler birer kelimeyle anlatılacak olursa, *temsil, katılım, özgürlük ve eşitlik* ilkelerinden bahsedebiliriz.

1.3.2.1. Temsil

Özellikle bu çalışmanın çıkış noktasını ve anlamını ifade eden temsil ilkesi, bütçe hakkının seçilenlere devrini ve uygulama noktasında oluşan demokratik ya da anti-demokratik hareketlerin sonuçlarını gözler önüne sermektedir. Bu sayede bütçe ve demokrasi arasındaki kurulmuş olan ilişkinin anlaşılmasını ve anlamlaşmasını sağlayarak, vatandaş nezdinde kontrol mekanizmasının da oluşmasına ve işlemesine yardımcı olacaktır.

Temsilciler -ister doğrudan ister dolaylı olarak seçilmiş olsunlar- modern demokrasilerde gerçek işlerin çoğunu yapmakla mükelleftirler. Çoğu, kariyerlerini ve çıkarlarını genişletme arzusu etrafında yönlendiren profesyonel politikacılardır. Bu nedenle asıl soru, siyasi bir elit ve hatta profesyonel bir siyasi sınıf olup olmayacağı ya da yönetip yönetmeyeceği değil, bu temsilcilerin nasıl seçildiği ve eylemlerinden nasıl sorumlu tutulacağıdır. Burada belirtildiği gibi, modern demokraside birçok temsil kanalı vardır. Bölgesel seçim bölgelerine dayanan seçim, en görünür ve halka açık olanıdır. Dönemsel olarak bir bütün olarak vatandaşa karşı sorumlu olan bir parlamento veya başkanlıkla sonuçlanır. Yine de hükümetin katıksız büyümesi (büyük

ölçüde popüler talebin bir yan ürünü olarak), seçimlere tabi olmayan ve kamu kararları almakla görevli kurumların sayısını, çeşitliliğini ve gücünü artırdı. Bu kurumların çevresinde, bölgesel seçmenlere değil, büyük ölçüde işlevsel çıkarlara dayanan geniş bir uzmanlaşmış temsil aygıtı (sivil toplum kuruluşları) geliştirmiştir. Siyasi partiler değil bu çıkar dernekleri, çoğu istikrarlı demokraside sivil toplumun birincil ifadesi haline gelmiş ve toplumsal hareketlerin daha seyrek müdahaleleriyle desteklenmiştir. Bu yanlarıyla siyasi alanda, aktörler arasında vatandaşlar demokrasinin en ayırt edici unsuru olarak karşımıza çıkmaktadır. (Schmitter ve Karl, 1991, s.80).

Siyasi temsilin bu çalışmanın kilit noktasında yer alması sebebiyle, önemini vurgulamakta fayda vardır. Konuyla da bağıntılı olarak, bütçe ve demokrasi kavramlarını ve ilişkilerini madden ve manen açıklayan temsil ilkesi demokrasinin modern anlamda en önemli ilkesi haline gelmiştir. Nitekim, sonraki başlıklarda da açıklanacağı gibi, doğrudan ve temsili olmak üzere iki çeşit temel demokrasi teorisinin bulunması bu önemi pekiştirir niteliktedir.

1.3.2.2. Katılım

Katılım kelimesinin tam anlamıyla, özellikle temsili demokratik sistemlere uygulanması güç görünmektedir. Çünkü devlet politikalarına ilişkin kararların birçoğu -parlamenter ya da temsilciler meclisi sistemi ayırt etmeksizin- vatandaşların yetkilerini devrettikleri temsilciler tarafından, yasama organı tarafından alınmaktadır. Dolayısıyla şimdiye kadar modern anlamda demokratik bir sistemden bahsedilecek olduğunda temsili demokrasinin baz alınması gerektiği bir gerçektir.

Vatandaş katılımının demokrasi için hayati olduğu kabul edilse de demokrasinin temsili demokrasiyle eş tutulduğu durumlarda buna karşı bir miktar temkinli olunabilir (Michels, 2006, s.323). Temkinli olunması gerektiğini düşünen ana akım bilim adamlarından biri de Schumpeter olmuştur. Schumpeter, eserinde, vatandaş katılımının demokrasi için elzem olmadığını ve yalnızca liderlere oy vermeyle sınırlı olması gerektiğini savunmuştur (Schumpeter, 2003). Bir yanıyla temsili demokrasilerin özü gereği, vatandaşların siyasi katılıma doğrudan katılımının pek de gerçekçi ve mümkün olmadığını söylemek yanlış olmayacaktır. Ancak bir yanıyla doğrudan demokrasiden temsili demokrasiye geçiş sırasında katılım ilkesinin yok

olmaması adına doğal süreç içerisinde bazı kurum ve örgütler oluşmuş ve katılım ilkesinin fonksiyonlarını korumaya çalışmıştır.

Bu yönüyle katılımcılık ilkesi demokrasinin temel ilkelerinden birisidir ve ilkeden anlaşılması gereken şudur: Vatandaşlar kendilerini yönetecek kişi ve kurumları seçer ancak ardından siyasal iktidarların aldıkları kararlara müdahalede ya da etkide bulunmayı hedeflerler (Demir, 2010, s.603). Kendi hayatlarını ya da ekonomilerini doğrudan etkileyebilecek bu kararlara katılım göstermek istemeleri en doğal vatandaşlık hakkı olarak karşımıza çıkmakta ve bu yanıyla da demokrasinin en temel ilkelerinden biri olmaktadır. Katılım faaliyeti ise toplumun tüm üyeleri tarafından meslekleri, statüleri, toplumsal boyutları açısından birçok alanda örgütler kurularak gösterilmektedir. Bu örgütler (dernek, sendika, federasyon, konfederasyon şeklinde örgütlenerek), toplumsal kararlar alınırken, siyasi iktidarlar üzerinde baskı unsuru oluşturarak, üyelerine bu kararlara katılım hakkı sağlamış olmaktadırlar. Baskı ve çıkar grupları olarak anılan bu tip örgütlenmeler, üyelerinin seçmenler olması sayesinde, etki alanları büyüdükçe siyasal iktidarları dahi değiştirebilecek güce erişebilmektedirler.

Yapılan açıklamalar çerçevesinde, demokrasinin bir ilkesi olarak katılımcılık, temsili demokrasiden ayrı bir düzlemde görünse de siyasi katılımın bir parçası olarak karşımıza çıkmaktadır. Öncelikle demokrasinin vazgeçilmez bir unsuru olarak, odak noktasına vatandaşı almaktadır. Ayrıca katılım, seçimlere katılım gibi sığ bir işlevi değil daha anlamlı fonksiyonları ifade etmektedir. Dolayısıyla baskı ve çıkar gruplarına üye olarak, vatandaşlar üzerinde hem eğitici hem de sosyal işlevi bulunmaktadır. Her şeyden önemlisi iyi ve saydam bir yönetim için en önemli yollardan biridir. Schumpeter' in aksine J.J. Rousseau, J.S. Mill gibi bilim adamları bu görüşleri savunmuşlardır (Michels, 2006, s.326). Katılımcılık, bütçe politika ve uygulamalarını temsilcileri aracılığıyla yenileyebilme açısından demokrasi-bütçe ilişkisinin temeline katkı sağlamaktadır. Yalnızca yerel bağlamda değil merkezi yönetim bütçesi açısından da ele alınması gereken, bütçe sürecine siyasal katılım bu anlamda önem arz etmektedir. Uluslararası Bütçe Ortaklığı'nın da Açık Bütçe Endeksi'ni hazırlarken oluşturduğun en önemli sac ayaklarından birini de kamunun bütçe sürecine katılımı oluşturmaktadır. Temsilden sonra katılım ilkesinin de bütçe ve

demokrasi arasındaki bağı ne kadar güçlü kıldığı oldukça açık bir şekilde görülmektedir.

1.3.2.3. Eşitlik ve Özgürlük

Sartori eşitliği, her şeyden önce, bir protesto ideali olarak öne çıkmıştır. Eşitlik, insanların kadere, şansa, tesadüfi eşitsizliğe, saf ayrıcalık ve adaletsiz güce karşı duruşunu sembolize ve teşvik eder (Sartori, 1987b, s.337). Eşitlik dendiğinde genelde, yasalar ve kendilerine sunulan hizmetler açısından, her vatandaşın eşit olması akla gelmektedir. Bu noktada tüm bireylerin her bakımdan eşitliği söz konusu olamamaktadır. Daha önceki başlıklarda değinildiği gibi demokrasi, ülke içinde yaşayan herkesin yaş, cinsiyet, ideoloji ve gelir düzeyi fark etmeksizin, kendi çıkarlarını koruyarak siyasete katılım göstermesini ve siyaseti etkileyebilmesini ifade etmektedir. Dolayısıyla demokrasinin özü itibarıyla eşitliği ilke edindiği bu ve bunun gibi tanımlardan da açıkça anlaşılabilmektedir. Fakat eşitliğin yasalar nezdinde uygulanması yasal eşitlikten başka bir şey değildir.

Tarihsel olarak ekonomik iktidarı ele geçiren burjuvazi, siyasal ve toplumsal iktidar için savaşırken "eşitlik" temel ilkesini savunmuş, bu nedenle kanun önünde eşitlik klasik anlamda demokrasinin temel özelliklerinden biri haline gelmiştir. Dolayısıyla 19. yy. demokrasisinde sadece orantılı eşitlik kavramı vardı. Aslında bu durum, burjuvazinin karşı çıktığı aristokratik eşitsizliği demokrasiye dönüştürmekten başka bir şey değildir. Bu anlayışa göre siyaset alanında insanlara farklı davranılmış, toplumun belirli kesimleri siyasetten dışlanmış veya belirli koşullar altında karar alma mekanizmalarına katılmalarına izin verilmiştir. Ancak Jean-Jacques Rousseau'nun ilk kez belirttiği gibi, ekonomik koşullar bağlamında eşitlik sağlanmadıkça, toplumda herkesin eşit ve özgür olduğunu düşünmek pek olası görünmemektedir. Kâğıt üzerindeki birçok özgürlük, yeterli maddi imkâna sahip olmayan kişiler için geçerli değildir. Doğal olarak, kavramın anlamı genişletilerek, ekonomik ve sosyal yaşama da yansıması gerekliliği üzerinde durulmaktadır. 20. yy ortalarına gelindiğinde, İkinci Dünya Savaşı ve sonrasında birçok kurumun devletleştirilmesi sonucu, devletin birtakım yeni fonksiyonları ortaya çıkmıştır. Özellikle *gelir dağılımda adaleti sağlama, işssizlikle mücadele, eğitim toplumun tüm kesimlerine yayma, sağlık ve toplumsal alanda teminatlar sağlama, sendikal faaliyetleri düzenleme ve grev hakları*

gibi vb. gibi birçok alana müdahale etmek durumunda kalan devletler, bu hizmetleri kamu görevi olmaktan çok temel hak ve özgürlükleri yerine getirmenin bir yolu olarak görmeye başlamıştır. Dolayısıyla klasik anlamda yalnızca yasal eşitlik ya da kanunlar önünde eşitlik anlamını barındıran eşitlik kavramı, sanayileşme ve sonrasında yerini hem ekonomik hem sosyal eşitliği de içine dâhil edecek şekilde genişlemiştir (Şaylan, 1981, s.110-112; Leibholz, 1962, s.229).

Demokrasinin bir ilkesi olarak eşitlik, sosyal, siyasal ve ekonomik alanların hepsine uygulanabilecek eşitliği ifade etmek üzere kullanılmalıdır. Ayrıca demokrasinin, siyasi sürecin tüm aktörleri için uygulanması gereken bir adalet ilkesi olduğu ve bunun da eşitlik ilkesiyle bağıntılı olduğu ifade edilmelidir. Diğer bir ifadeyle, seçmenlerin eşit oy hakkı ve fırsat eşitliğine sahip olmaları ve siyasi lider adaylarının da eşit koşullarda seçime girmeleri, seçim yapanlar ve seçilenlerin her ikisi için de adil bir seçim olduğuna işaret etmektedir (Marmor, 2005, s.331-332). Son olarak bütçe bağlamında değerlendirme yapılacak olduğunda, eşit durumda olan tüm hizmet alıcılar veyahut vatandaşlar aynı hizmeti aynı şartlar altında almalıdır. Örnek vermek gerekirse, engelli vatandaşlara tahsis edilmiş ve yasama tarafından onaylanmış bir bütçe kalemi, engelinin ne olduğuna bakılmaksızın, çalışma hayatına katılamamaları sebebiyle hepsine dağıtılabilmelidir. Demokrasinin bir ilkesi olarak eşitlik -sosyal ve ekonomik alanda- bütçe aracılığıyla uygulanabilmektedir.

Demokrasinin sosyal alanda yansımalarını gördüğümüz en önemli ilkelerinden biri olan özgürlük ise, eşitlik olmadan (özellikle ekonomik anlamda yeterli maddi olanaklara sahip olmadan) yeterince sağlanamamaktadır. Bunun yanında demokrasinin ilkelerinden biri olarak özellikle, seçme ve seçilebilme özgürlüğü ön plana çıkmaktadır. Vatandaşlar gerçekten en çok istedikleri kişilere ya da partilere mi oy veriyorlar? Yoksa herhangi bir noktada kısıtlanabiliyorlar mı? Tüm bu sorular özgürlük ilkesinin özünü kavramaya yardımcı olacak yanıtlar içermektedir (Przeworski, 2003, s.265).

Dahl bireyin özgürlüğü, dışşal kısıtlamalar olmaksızın, amaçlarına ulaşma fırsatı olarak tanımlamaktadır. Dolayısıyla bu tanımdan yola çıkarak şöyle bir kural geliştirmiştir: Hükümetlerin politika yapma ya da siyasal karar alma süreçleri öyle inşa edilecek ki, önemli büyüklükteki her grup, tehdit edilen, aksatılan özgürlükten yoksun

bırakılmaları veto edebilme fırsatına sahip olacak. Tanım ve kural çok açık olsa da özgürlüklerin başkalarının özgürlüklerini kısıtlamadan uygulanması oldukça önem arz etmektedir. Dolayısıyla özgürlükler ülkelerin yasa ve anayasaları ile hüküm ve sınır altına alınmalıdır; ayrıca hiçbir azınlık (özellikle siyasi arenada faaliyet gösteren ve siyasi aktörlerin etki alanlarında bulunan) hükümetin faaliyetleri ve eylemleri aracılığıyla çoğunluğun özgürlüğünü kısıtlamamalıdır (Dahl, 2006, s.27-28).

Günümüz demokratik sistemlerinde ise, demokrasinin işler durumda olup olmadığını kişilerin sosyal, siyasal, ekonomik anlamda özgürlüğüne bakılarak karar verilmektedir. Vatandaşların siyasi kararlarda düşüncelerini belirtirken ceza olmadan rahat bir şekilde, ülkeyi, hükümeti, siyasi gücü, sosyal ekonomik düzeni ve egemen siyasi ideolojiyi eleştirmek de dâhil olmak üzere kendilerini ifade etme hakları olmalıdır. Vatandaşların ifade özgürlüğü olmalı ve farklı görüşler kamuoyuna açıklanmalıdır. Fikirlerini savunanlar aynı zamanda örgütlenme özgürlüğüne de sahip olmalıdır. Demokrasinin özü, ideolojinin çoğulculuğu ve fikirlerin özgürlük içinde tartışılmasıdır. Demokrasilerde özgürlük hem araç hem de amaçtır. Ayrıca demokrasi özgürlükler rejimidir ve özgürlük demokrasinin vazgeçilmez bir unsurudur. Fikirlerin birbirleriyle çatışmaları ve farklı fikirlere sahip insanların herhangi bir engel olmadan düşüncelerini savunabilmeleri, demokrasi için bir tehlikeden çok gelişmesi için önemli bir süreçtir. Şiddet içeren bir yola başvurmadan herhangi bir konuda özgürce düşüncelerini dile getirmek ideal şartlarından biridir (Can, 2019, s.2161). Kısacası verilen oy karşılığında siyasi talepler ortaya çıkmaktadır. Oy verme hakkı veya özgürlüğü aracılığıyla siyasi kararlara katılım, yine bu kararlara ilişkin konuşma ve toplanma gibi siyasi özgürlükler tanınması talep edilmektedir (Ishiyama, 2012, s.18).

Bütçe ve bütçe hakkı bağlamında özgürlük ilkesi değerlendirildiğinde, vatandaşların seçim dönemlerinde diledikleri partilere ya da liderlere -bütçe vaatlerini göz önünde bulundurarak- oy verebilmeleri, aynı zamanda parti ya da liderlerin herhangi bir kısıtlamaya tabii olmadan rahatlıkla bütçe ile ilgili vaatlerini kitlelere duyurabilmeleri seçme ve seçilme özgürlüğünü yansıtmaktadır. Ayrıca vatandaşların bütçe uygulama sonuçlarına ilişkin, -suistimal edilebilen bütçe haklarına- hak arama özgürlüğü açısından tepki gösterebilmeleri de bütçe ve demokrasi bağını kuvvetlendirmektedir. Özellikle küresel anlamda teknolojinin geldiği nokta itibarıyla doğrudan demokrasi

(*Demokrasi Türleri ve Bütçe* başlığı altında açıklanmıştır) aracı olarak kullanılabilen internetin yaygınlaşması, bütçe ile ilgili -yerel ya da merkezi bütçe fark etmeksizin- kararların alınmasında ya da uygulamaların sonuçlarının değerlendirilmesinde hem katılımı hem de konuşma özgürlüğünü kolaylaştırabilmektedir. Böylelikle belli bir ülkede her anlamda özgürlüğün olup olmadığını irdelemek daha kolay olacaktır.

2. Demokrasi Türleri ve Bütçe

Demokrasinin türleri amaçlarına ve kullanımlarına göre ayrılmaktadır. Amaçlarına göre demokrasi türleri sayıca çok fazladır ve aslında bu çalışma açısından incelenmesi elzem değildir. Ancak amaçlarına göre sınıflandırılan demokrasi türlerinden anlaşılması gereken, çoğunluğun haklarının korunacağı, Marksist ideolojiyle hareket ederek işçilerin yönetimde olacağı, yoksa ayrıcalıklı grup ya da grupların çoğulculuk esasına göre yöneteceği bakımından farklı amaçlara yöneldikleridir. Peki egemenlik ya da iktidarın kullanımı açısından incelendiğinde demokrasinin türleri nelerdir? Egemenliğin kullanımı açısından demokrasi, doğrudan, yarı doğrudan ve temsili demokrasi olarak uygulanmaktadır (Tunç, 2008, s.1116).

Bu başlık altında demokrasi türleri incelenecek olup, bütçe saydamlığı ve demokrasi arasındaki ilişkiyi daha iyi kavrayabilmek için, bütçe ve demokrasi ilişkisi demokrasi türleri ve araçları çerçevesinde açıklanmaya çalışılacaktır.

2.1. Doğrudan Demokrasi

Doğrudan demokrasi temelde, halkın devletin yönetimini ya da egemenliği doğrudan kullanması şeklinde ifade edilebilir. Antik Yunan şehir devletlerinde ilk kez uygulanmaya başlanan, halkın hiçbir aracıya ihtiyaç duymadan devlet için gerekli bütün kararları alabildiği bir demokrasi türü olarak ortaya çıkmaktadır. Ancak bu noktada, ülke nüfuslarının fazlalığı ve yönetimde yaşanacak aksaklıklar ve kargaşalar göz önünde bulundurulduğunda uygulama alanı pek bulamasa da referandum gibi yöntemlerle kısmen de olsa doğrudan demokrasi uygulama imkânı bulabilmektedir. Sonraki başlıklarda Antik Yunan döneminden itibaren uygulanan doğrudan demokrasi uygulamalarını ve ardından günümüzde icra edilebilen doğrudan demokrasi yöntemleri ile hangi ülke ya da bölgelerin halihazırda uyguladıkları incelenecektir.

2.1.1. Klasik Doğrudan Demokrasi

En güçlü temsilcisi olan Antik Yunan şehir devletlerinde, o şehrin ya da yönetim biriminin oy hakkı bulunan tüm üyeleri toplanır ve karar almaktaydılar. Antik Yunan döneminde Atina'da uygulanan doğrudan demokrasi sistemi, kadınlar, yabancılar ve köleleri siyasal katılımın dışında tutmuştur. Ayrıca seçme ve seçilme hakkı, belli bir yaşın -Atina'da 20 yaş olarak uygulanmış- üstündeki erkek vatandaşlara tanınmaktaydı. Erkek vatandaşlar, her ay dört kez Yunan şehir devletlerinin meclisinde toplanarak yasama, yürütme ve yargıya ilişkin konuları oy kullanarak karara bağlamaktaydılar. Büyük bir meydan ya da alanda toplanan herkes, düzenli olarak yapılan toplantılar aracılığıyla, yönetim sürecine katılım sağlayabilmektedir. Günümüz dünyasında varlığını sürdüren oldukça büyük ölçekli ulus-devletler, bu demokrasinin türünün uygulanmasını zorlaştırmaktadır (Ateş, 1995, s.24; Özgöker ve Mert, 2018, s.34).

Doğrudan demokrasi, tüm vatandaşların temsilcileri aracılığı olmaksızın, bizzat kendilerinin yasalar üzerinde doğrudan oy kullanmalarına izin veren çeşitli siyasi süreçleri kapsayan bir şemsiye terimdir (Matsusaka, 2005, s.187). İdeal bir demokrasiden bahsedildiğinde, "halkın, halk için halk tarafından yönetimi tanımı", doğrudan demokrasiyi de tam olarak ifade etmektedir; ki böyle bir yönetim biçiminde temsilcileri ya da diğer adıyla yasama üyelerini seçmeye ihtiyaçları olmayacak, kendilerini ilgilendiren tüm konularda, aracısız bir şekilde, bizzat vatandaşlar karar verebileceklerdir. Ancak böylesine ideal ve uygun bir demokrasi, daha önce de belirtildiği üzere Rousseau'nun deyimiyle, tanrılara özgü bir yönetim biçimidir (Rousseau, 1999, s.112; Altman, 2011, s.7). Dolayısıyla Antik Yunan şehir devletleri dışında -ancak ayrıcalıklı kesimlerin eşit oy hakkının bulunması şeklinde- ideal ve saf bir demokratik yönetim şekli pek mümkün olmamıştır. Günümüze kadar ulaşan ve hala devam etmekte olan doğrudan demokrasi uygulamaları varlığını korumakla birlikte, nüfus artışları bu demokrasi türünün gelişmesine engel olmaktadır.

2.1.2. Günümüzde Doğrudan Demokrasi: İsviçre Örneği

Bugün doğrudan demokrasinin en belirgin biçimi, vatandaşların oy pusulasında listelenen belirli yasalara evet veya hayır oyu verdiği, bir seçimdir. İsviçre genellikle

doğrudan demokrasinin köklerinin bulunduğu ülke olarak tasvir edilir (Kobach 1993, Lloyd 1907). Bununla birlikte, doğrudan demokrasiyi tamamen İsviçre soyuna ait bir demokrasi türü olarak ifade etmek hatalı olacaktır. Her ne kadar doğrudan demokratik oylamanın arkasındaki mekanizmaların ve mantığın ülkeye özgü olmadığı vurgulansa da doğrudan demokratik deneyime sahip tüm yerler için geçerli olduğunu varsayarak, birçok yazar İsviçre örneğinin doğrudan demokratik seçim ve prosedürlerin analizi için verimli bir temel oluşturduğunu ve doğrudan demokrasi hakkında genel sonuçlar verdiğini belirtmektedir (Maduz, 2010, s.2).

Günümüze kadar ulaşan haliyle, A.B.D.' de *town meeting* (kasaba toplantıları) ve İsviçre'de *Landsgemeinde* (kır ya da kanton topluluğu) uygulamaları bulunmaktadır. Town meeting öncelikle New England kasabalarında başlamış, ardından Connecticut, Maine, Massachusetts eylaetlerinin kasabalarında da uygulanmaya başlamıştır. Yerel anlamda kasaba sakinleri yılda bir kez toplanarak, kasabaya ait alınan kararlara katılmaktadırlar. Landgemeinde uygulaması ise İsviçre'de uygulanan ve en eski doğrudan demokrasi örneklerinden biridir. Uygulamaya göre kantonda yaşayan tüm vatandaşlar açık bir alanda toplanarak, oylamalarla belli kararlar almaktadırlar. Günümüze kadar ulaşan bu yönetim şeklini, Appenzell, Innerhoden ve Glarus kantonları güncel olarak devam ettirmektedirler (Lorch, 1992, s.251; Cormon, 2015, s.11).

Dahl eserinde, Avrupa'nın birçok yerinde yerel şartların çoğu zaman halkın da yönetime katılmasını sağladığını ifade etmektedir. Örneğin Alp dağlarının yüksek kesimlerinde çobanlıkla ilgilenen yerel halk özgür ve özerk bir şekilde yaşamışlardır (Dahl, 2017, s.28). Barber ise bu halkı, M.S. 800 yıllarında Raetia (sonradan İsviçre'nin kantonlarından biri durumuna gelen Graubünden) özgür köylülerin, eşit bir şekilde yaşadıkları, ortak kullanım haklarına eriştikleri, statünün olmadığı bir toplum olarak ifade etmiştir. Günümüze değin ulaşan bu doğrudan demokrasi örneği İsviçre'nin neden doğrudan demokrasinin temsilcisi olduğunu fazlasıyla açıklamaktadır (Barber, 1974, s.115).

Bununla beraber doğrudan demokrasi ve temsili demokrasinin birlikte uygulanabildiği durumlarda da yarı doğrudan demokrasiden bahsedilmektedir. Yarı doğrudan demokrasi, yönetim hakkının ve kullanımının temsilciler ve halk arasında

bölüştürüldüğü demokrasi türüdür. Bu demokrasi türü esasında, halkın seçtiği temsilciler aracılığıyla egemenliğin kullanılması sebebiyle temsili, ancak referandum gibi araçlarla da halkın egemenliğini kullanabilmesi bakımından da doğrudan demokrasiye benzemektedir. Özellikle şu ülkelerde uygulama alanı bulmaktadır demek çok doğru olmayacaktır. Çünkü temsili demokrasiyi uygulayan ülkemizde dahi zaman zaman anayasal konularda değişiklik yapılması için halk oylamasına (referandum) başvurulmaktadır. Ancak bununla birlikte literatürde İsviçre ve İtalya yarı doğrudan demokrasi türünü uygulayan ülkeler olarak karşımıza çıkmaktadır (Tunç, 2008, s, 1117).

Açıklamalardan çıkarılabilecek sonuç, saf ve tam bir doğrudan demokrasi uygulamasının günümüzde yalnızca birkaç yerel idarede uygulanıyor olması ve kalıntılarının ise ancak yarı doğrudan demokrasi adı altında uygulanabiliyor olmasıdır. Bu açıdan yarı doğrudan demokrasi adı altında da olsa seçmenler kendi hayatlarını önemli ölçüde etkileyebilecek kararların alınmasında ya da istemedikleri bir kanunun çıkmasına engel teşkil etmek için düşüncelerini doğrudan ifşa edebilecekleri birtakım doğrudan demokrasi araçlarına ihtiyaç duymaktadırlar (Solak, 2012, s.58). Bu araçlar (Cronin, 1989, s.2; Solak, 2012, s.59; Butler ve Ranney, 1994, s.1):

1. **Halk Girişimi:** Seçmenlere, belli bir sayıya ulaştıkları dilekçeler aracılığıyla kanun teklifi ya da anayasa değişikliği yapabilme hakkını veren bir doğrudan demokrasi aracıdır.
2. **Temsilci Azli:** Halk girişimine benzer bir yöntemle, belli sayıda seçmenin imza toplayarak, hizmetlerinden memnun olmadıkları temsilcileri görevden alma işlemine temsilci azli denilmektedir. Çoğu ülkede belli sayıda seçmen imzasına ve bu seçmenleri sayısının tüm seçmenlerinin sayısının belli bir oranına sahip olmaları gerekmektedir.
3. **Referandum (Halk Oylaması):** Belki de doğrudan demokrasinin en önemli araçlarından biridir. Referandum halka sunulan bir yasama tasarrufu ya da siyasal kararla ilgili, seçmenlerin evet ya da hayır cevapları aracılığıyla doğrudan düşüncelerini ifade etmelerini sağlayan bir araçtır. Daha kısa bir ifadeyle referandum, büyük seçmen kitlelerinin bazı kamusal konu veya sorunlarla ilgili oy vermesi şeklinde tanımlanabilir.

2.2. Doğrudan Demokrasiden Temsili Demokrasiye: Asil-Vekil İlişkisi Bakımından Parlamenter Temsil

Demokratik hükümet tartışmaları tipik olarak iki ideal tip arasında ayrım yapmaktadır. Politika kararlarının vatandaşlar tarafından alındığı doğrudan demokrasi ve vatandaşların karar vermeyi seçilmiş yasa koyuculara devrettiği temsili demokrasi. Bununla birlikte, doğrudan demokrasi mekanizmalarının mevcut kullanımına ilişkin tartışmalarda bir önceki başlıkta ifade edildiği gibi, doğrudan demokrasinin en önemli ve günümüzde de varlığını sürdüren aracı olan referandumdur. Dolayısıyla doğrudan demokrasi terimi yerine "referandum demokrasisi" teriminin de kullanılması çok yanlış olmayacaktır. Bu yanıyla referandumlar temsili demokratik sistemlere, doğrudan demokrasinin bir kalıntısı olarak, başarılı bir şekilde entegre olmasıyla birlikte, artık doğrudan demokrasi uygulamasının zor olması sebebiyle de temsili demokrasinin bir alternatifi olmaktan çıkmıştır. Kaldı ki doğrudan demokrasi kavramının gerçekçilikten uzaklaştığı ifade edilebilir. Çünkü halk geçmişte günümüze (feodal yönetimlerden ulus devlet demokrasilerine) kadar büyük ölçüde seçkin siyasiler, idari kurumlar ve seçim yasaları aracılığıyla yönetilmiştir (Mendelsohn ve Parkin, 2001, s.4). Açıkçası en ideal haliyle doğrudan demokrasinin Antik Yunan döneminden itibaren uygulandığını söylemek pek mümkün değildir. Ancak temsili demokrasiye geçiş saf ve ideal olan demokrasiyi mümkün olduğunca koruyarak -ki bu referandum ve diğer doğrudan demokrasi araçlarının kullanımı ile mümkün- olmuştur. Belki de bu nedenle ironik bir şekilde, temsili demokrasiye karşı doğrudan demokrasi tartışması büyük ölçüde siyasi ayrıcalıklara sahip elitlerin meselesi olmuştur (Dalton, Bürklin ve Drummond, 2001, s.144).

Doğrudan demokrasinin uygulama alanı bulamadığı ve demokrasiye duyulan ihtiyacın artması temsili demokrasinin gelişmesine neden olmuştur. Halkın doğrudan ya da dolaylı, kendi düşünce ya da görüşlerini belirtemediği bir yönetim sürecinin demokrasiyle ilgisi olamayacaktır. Demokrasi olarak adlandırılan birçok ülkede doğrudan demokrasinin uygulanamaması ve bu alanda boşluk oluşması, halkın tepkileriyle karşılaşmıştır. En azından temsil edildiklerini bilerek siyasi kararlara katılma talebi doğmaya başlamıştır. Dolayısıyla halkın vergileriyle finanse edilen

devlet idaresinin, halkın iradesini de yansıtması gerektiği düşünceleri ön plana çıkmıştır.

Bu gelişmeler çerçevesinde demokrasi kelimesinden anlaşılan temsile ilişkin demokrasi olmaya başlamıştır (Ljiphart, 1986, s.11). Artık halkın demokrasi kelimesi yüklediği anlam, temsilcilerinin halkın iradesini -alınan kararlara- ne ölçüde yansıtabildikleriyle ilgili olmaktadır. Bu konuya, ilk bölümde sıklıkla değinilen ve bu çalışmanın ana bakış açısını oluşturan bütçe hakkını incelemek suretiyle açıklık getirmek, oldukça faydalı ve anlamlı olacaktır. İlk bölümde de değinildiği üzere, 1215 tarihli Magna Carta sözleşmesi ya da hak ve özgürlükler fermanı, hükümdarın dilediği gibi vergi koyabilme serbestisini elinden alarak, dönemin oluşturulmuş Genel Meclisine verilmiştir. Bu sayede vergi koyma hakkı veya daha geniş bir ifadeyle bütçe hakkı vatandaşların temsilcilerine bırakılarak, temsili demokrasinin temelleri atılmıştır (Bkz. syf. 13). Magna Carta ile bütçe hakkı ve parlamenter temsilin ortaya çıkması, bütçe ve demokrasi arasındaki bağın ne kadar şiddetli olduğunu açık bir şekilde gözler önüne sermektedir. Nitekim bu çalışma, günümüzde uygulanan ve varlığını sürdüren temsili demokratik sistemlerin, bütçe hakkının talep edilmesiyle doğrudan ve birinci düzeyde ilişkili olduğunu daha açık bir şekilde ifade etmek adına ortaya çıkmış ve temel saik bu yönde oluşturulmuştur.

Magna Carta ile ilk eylemlerini gördüğümüz temsili demokrasinin en saf modeli, halk adına karar veren seçilmiş bir hükümet ve parlamento fikrini desteklemektedir. Halkı veya çoğunluğunu temsil ettikleri için bunu yapma hakkına sahiptirler. Temsili demokrasi, parlamenter seçkinlere ve parlamentonun iradesinin vatandaşların çoğunluğunun tercihleriyle tutarlı olduğuna güveni de gerektirmektedir (Linder ve Mueller, 2021, s124). Dolayısıyla günümüzde demokrasi denince akla artık temsili demokrasi gelmektedir. Temsil perspektifinden bakıldığında, bir demokraside nüfusun çoğunluğunun politikalar üzerinde tercihlerini belirtmelerine izin verilmesi ve hükümetin de tüm toplumu temsil etmesi beklenmektedir (Acemoğlu ve Robinson, 2005, s.19).

Günümüz yerleşik demokrasi anlayışında, ülke nüfuslarının yüzyıllar boyunca artmış olması sebebiyle doğrudan demokrasi anlayışı sürdürülememektedir. Bu nedenle yaygın kullanım alanına sahip demokrasi türü temsili demokrasi olmaktadır. Ancak

dünya vatandaşlarının elindeki şimdilik en iyi uygulama temsili demokrasi olsa da bu demokrasi sisteminin uygulamada yaşadığı aksaklıklar oldukça fazladır. Bu noktada siyasete katılım bakımından, vatandaşların yerel ya da merkezi temsilcileri birkaç yılda bir yapılan seçimlerle işbaşına getirmeleri, halkın tercihlerini ve iradelerini ne ölçüde yansıttıklarıyla ilgili akıllarda soru işareti oluşturmaktadır. Bu görüşler göz önüne alındığında eldeki en iyi alternatiflerden biri olarak görülen temsili demokrasi ya da parlamenter temsil uygulamaları, temsilcilerin vatandaşların tercih ve isteklerini yansıtmakta güçlük çektiğini göstermektedir. Elbette ki tüm toplumun tercihlerinin, ortak bir kararda yoğunlaşamayacağı açıktır. Ancak en azından hangi tercihleri ya da azınlığın tercihlerini göz ardı etmek uğruna çoğunluğun iradesini mi yansıttığını görmek yalnızca saydam bir yönetimle mümkün olmaktadır. Gelinen nokta itibarıyla temsili demokratik yönetimlerin, en ideal demokrasi türü olmadığı da değerlendirildiğinde, en azından saydamlığı sağlayarak hesap verebilmeleri gerekliliği üstünde durulmaktadır. Temsili demokrasiye yöneltilen tüm eleştiriler göz önüne alındığında, temsil mekanizmasının nasıl iyileştirilebileceği, daha genel bir ifadeyle demokratikleşmenin nasıl artırılabileceği tartışılmalıdır. Bu durum ise temsili demokrasinin temelini oluşturan asil-vekil ilişkisine bağlıdır. Günümüz demokrasilerinde oldukça baskın olan asil-vekil temsili ilişkisi, siyasi temsilcilerin kendilerini seçen halk adına düşünüp karar verebilmesi gerçeğine dayanmaktadır. Asil-vekil ilişkisi düzgün bir şekilde yürümesi günümüz demokrasi anlayışları için elzemdir; aksi taktirde demokrasinin işlemediğini ifade etmek yerinde olacaktır. Sonuç olarak temsili demokrasiler en ideal demokrasiye yaklaşmak için halkın tercihlerini yansıtmalıdır. Tabii tercihlerin ne ölçüde yansıtıldığı ise yalnızca daha saydam bir yönetim anlayışından geçmektedir. Böylece vatandaşlar beğenmedikleri kararlara ses yükseltebilecek ya da bir sonraki seçimlerde o siyasi lider ya da partilere oy vermekten kaçınabilecektir (Pitkin, 2004, s.340; Knopff, 1998, s.688-689; Smith ve Wales, 2000, s.51).

Temsili demokrasilerin en yaygın uygulama aracı olarak karşımıza çıkan asil-vekil ilişkisi, temsili vekalet kavramına dayanmaktadır. Asil-vekil ilişkisi, vatandaşların asil ve bürokrasinin nihai temsilci olarak, parlamento ve hükümet arasında yer aldığı parlamenter demokrasilerde olduğu gibi, tekil bir delegasyon zinciri şeklinde ifade edilebilmektedir (Brandsma ve Adriaensen, 2017, s.45). Ancak, halk yalnızca

kendilerinin seçtiği temsilciler değil, tüm meclis ya da parlamento tarafından temsil edilmelidir. Diğer bir ifadeyle bir toplum, meclise tek bir vekalet vermektedir. Asil-vekil ilişkisi alınan her karar için yenilenmemekte, kısacası temsilciler vatandaşlardan emir almadan kendi iradeleriyle karar vermektedirler. Mevcut durumda ortada herhangi bir talimat olmadığından, temsilcilerin azli ise mümkün olmamaktadır. Dolayısıyla seçmenler bu ilişki içinde, belli aralıklarla yapılan seçimler dışında, aktif olarak rol alamamakta, yalnızca oy hakkı bulunan kişiler olmaktadırlar (Teziç, 1996, s.218; Araslı, 1989, s.11-12). Tanım gereği vekil, uzmanlık bilgisi için seçilmiştir ve müdür yani asil asla vekilin performansını tamamen kontrol etmeyi umamaz. Bu durum ise görevin, bu görevi asilden farklı amaçları olan bir temsilciye devretmesi, vekil hakkındaki bilgiler eksik olduğunda sorunlu olmaktadır (Arrow, 1968, s.538; Laffont ve Martimort, 2001, s.12).

Bu sistemin yoğun bir şekilde uygulanıyor olması ve özü gereği asilleri yani seçmenleri siyasete "doğrudan" katılım yönünden kısıtlaması temsili demokrasilerin nasıl daha da demokratikleşeceği konusunda bizi yeni alanlara yöneltebilmektedir. Bu açıdan asil-vekil ilişkisinin daha etkin yürümesi için, vatandaşları etkileme potansiyeline sahip alınacak tüm kararların en azından millete açıklanması gerekmektedir. Böylece kamu idaresinde saydamlık sağlanabilecek ve hükümet ya da parlamentoların aklanması durumunda daha iyi analizler sağlanabilecektir. Sonuç olarak toplumun çoğunluğu alınmış ya da alınacak kararlardan memnun olmaları durumunda mevcut siyasi temsilcilerin azlini ya da devamlılığını oyları aracılığıyla sağlayabileceklerdir.

Demokrasi ve bütçe arasındaki ilişkinin anlamını sağlamlaştırmak için asil-vekil ilişkisinin neden var olduğunu iyice anlamak oldukça önemlidir. Asil-vekil ilişkisinin etkinliği ülkedeki demokrasi seviyesini ve memnuniyetini göstermek açısından önemli bir belirleyicidir. Böylelikle demokratik olduklarını iddia eden vekiller ya da temsilciler hesap verebilir olmayı bir sorumluluk olarak üstleneceklerdir. Bu doğrultuda biraz önce bahsedilen saydamlığın ve hesap verme sorumluluğun asil-vekil ilişkisi için neden önemli olduğunu anlamak önemlidir. Çalışmanın ilk bölümünde değinildiği üzere, saydamlık ile hesap verme sorumluluğu birbirleriyle etkin bir şekilde çalışmaları gereken mekanizmalardır. Aynı zamanda modern anlamda bütçe

ilkelerini oluşturmaktadırlar. Dolayısıyla etkin bir hesap verme sorumluluğunun sağlanması, saydamlığı sağlamanın önemli bir unsuru olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu ilişki içinde saydamlık ise hesap verme sorumluluğu mekanizmasının düzgün bir şekilde işlemesi için bir önkoşul olmaktadır (Bkz. syf. 45).

Bir mekanizma olarak hesap verme sorumluluğu ve saydamlık, vekilden müvekkile bilgi transferini, müvekkilin daha fazla soru sorma, yargıda bulunma ve vekil üzerinde olumlu veya olumsuz sonuçlar doğurma olasılığını içermektedir. Bu nedenle, vekilin asilin taleplerine göre davranması için teşviklerin yanı sıra çabalarını da içerir, aksi takdirde yaptırımlarla karşı karşıya kalma veya bir daha seçilememe riskiyle karşı karşıya kalabilir. Asil-vekil modeline uygulanan hesap verme sorumluluğu, bu nedenle vekil üzerindeki kontrolün gözlemlenmesiyle eş anlamlıdır ve vekilin davranışını müvekkilin tercihleri doğrultusunda tutmayı amaçlar. Bu yönüyle asil-vekil ilişkisi temsili demokratik sistemler için önemli bir mekanizma olmaktadır (Brandsma ve Adriansen, 2017, s.42).

Asil-vekil ilişkisi bağlamında parlamenter temsil, temsilcilerin hesap verme sorumluluğu ve saydamlık mekanizmaları yoluyla denetlenebilmeyi ve değerlendirilebilmeyi sağlaması bakımından temsili demokrasilerin uygulanması bakımından önemlidir. Bir ülkede temsili demokrasiden bahsediliyorsa, asil olan halkın soyut bakımdan da olsa kararlara katılma yetkilerini temsilcilere ya da parlamenterlere devri kötüye kullanılmamalıdır. Kötüye kullanımın olduğu bir temsilciler meclisinde zaten demokrasiden bahsedilememekle birlikte, istisnai durumların ortaya çıkması için ise, asil-vekil ilişkisinin en önemli araçlarından olan saydamlık mekanizmasının işlemesi sağlanmalıdır. Görüldüğü üzere bir yerde, bölgede ya da coğrafyada demokrasinin uygulanması, saydam bir yönetimin de mevcut olduğunu göstermektedir. Aksi taktirde saydamlığın, hesap verme sorumluluğun ve dolayısıyla asillerin vekilleri değerlendirmek ve denetlemek için ihtiyaçları olan bilgi ağının sağlanmaması ve bu ağda kopukluk yaşanması, o ülkede demokrasinin ilkelerinin zaten işlemediğini göstermektedir.

2.3. Bütçe ve Demokrasi

Bütçe ve demokrasi arasındaki derin bağa önceki başlıklarda yer yer değinilmiştir. Ancak bu kısımda çalışmanın doğduğu iki kavram arasındaki, şimdiye kadar yapılan açıklamalar çevresinde, ilişkiye detaylı bir şekilde yer verilecektir. Şu ana kadar temsili demokrasinin, en azından asil-vekil ilişkisinin güçlendirilerek, uygulanabilecek alternatiflerden ve zaten uygulanan en yaygın demokrasi türlerinden biri olduğundan söz edilmiştir. Ayrıca temsili demokrasi uygulamalarının nasıl krize ve aksaklıklara yol açabileceği belirtilerek, bu sorunların giderilmesinde geliştirilen saydamlık gibi mekanizmalar vurgulanmıştır.

Günümüz devletlerinin ellerinde tuttukları kamu mali yetkileri, egemenliğin mali alanda kullanımı bakımından halktan aldıkları yetkilere dayanmaktadır. Toplumsal ihtiyaçlara yönelik harcamaların yapılması, bu harcamaların yapılması adına gelirlerin toplanması ve gelirlerin giderleri karşılamaması durumunda ise borçlanma yapılması için yıllık olarak hazırlanan bütçe belgesi, mali alanda milli egemenliğin temsilciler meclisi veya parlamentolar tarafından kullanılması aracılığıyla oluşturulmaktadır. Diğer bir ifadeyle demokrasinin türleri başlığı altında değinilen egemenliğin kim tarafından kullanıldığına ilişkin ayrım bu noktada devreye girmektedir. Halkın bütçeye ilişkin alınan kararlarda, kendi iradelerini doğrudan belirtebilmelerinin mümkün olmaması, seçtikleri temsilciler aracılığıyla kararlara katılmaktan başka seçenek bırakmamaktadır. Dolayısıyla vatandaşların mali alanda egemenliği kullanabilmeleri ancak düzgün bir temsil sistemine dayanan demokrasi ile gerçekleşebilmektedir. Buna ek olarak tarihte geriye gidildiğinde, 1215 Magna Carta fermanı ile halkın elde ettiği bütçe hakkı, temsili demokratik rejimin diğer bir tabirle parlamenter temsilin oluşmasına yol açmıştır (Çağan, 1985, s.199).

Hatırlanacak olursa mutlak iktidarların özellikle vergilendirme alanında sınırlandırılmış mali yetkileri, demokratik yönetimlerin gelişmesinde oldukça önemli bir role sahip olmuştur. Mali yetkilerin temsilciler aracılığıyla meclis veya parlamentolarda kullanılması, siyasi lider ve hükümetlerin kontrolü ve siyasal katılımın en önemli aracı olmaktadır. Bütçe hakkı, doğrudan demokrasinin uygulanamaması nedeniyle, temsili demokrasilerin gelişmesinde anahtar kavram olmuştur. Mutlak iktidarların günümüze kadar büyük orandan ortadan kalkması ve

kamu kesiminin genel ekonomi içindeki payının artması sonucu, yasama organı olan parlamentolar yetkilerini hükümet yani yürütme organları ile paylaşmaya başlamışlardır. Burada açıklığa kavuşturulması gereken durum, bütçe perspektifinden değerlendirildiğinde, vatandaşların ellerinde bulunan bütçe hakkını parlamentolara bütçe yetkisi adı altında devretmesi, benzer yöntemle parlamentoların da hükümetleri yetki paylaşımı yoluyla görevlendirmeleridir. Tüm bu haklar, yetki ve görevler anayasa ve kanunlarla hüküm altına alınmıştır; yetki ve görevin olduğu bir yer de saydamlık ve sorumluluk olmalıdır. Mali egemenliğin parlamentoya devredilmesi ve yetkilerin kanun ve anayasalarla hüküm altına alınması ile doğal olarak halk hükümeti parlamentolar aracılığıyla kontrol etmeye başlamıştır. Temsili demokrasinin özünü oluşturan bu mekanizma, yasama organının yürütme organı karşısında ne denli güçlü olduğunu ve demokratik yönetimin niteliğini de büyük boyutta etkilemektedir (Arblaster, 2002, s.122; Çağan, 1985, s.199-200).

Peki temsili demokrasilerde, mali egemenliğin ya da bütçe hakkının kullanımı açısından yetkilendirilen parlamentolar ve hükümetler, hangi güdüyle hareket edeceklerdir? Temsili demokrasilerde kontrol ve denetim mekanizmalarının temelini oluşturan parlamentolar halk için mi oy için mi hareket edeceklerdir? Bu sorular çevresinde bütçe ve demokrasi arasındaki ilişki net olarak anlaşılabilecektir. Başka bir deyişle, yeni seçilen (veya yeniden seçilen) bir hükümet, bütçe eylem planını oluşturduğunda, her bir harcama için "kazanılan oylar açısından oy olarak maliyetine değer mi?" şeklinde bir soruyla hareket edildiğinde cevap, vatandaşların yalnızca oy verdiği ve siyasi kararlara katılamadığı anlamına gelecektir (Downs, 1957, s.69). Bu durum ise temsili demokrasinin özüne aykırı bir durum oluşturacaktır. Zaten temsili demokrasinin aksayan yanlarını daha da kötüleştirecektir. İşte bu noktada bütçe ile ilgili alınan kararların vatandaşlara açıklanması ve uygulama sonuçlarına ilişkin hesap verme sorumluluğunun üstlenilmiş olması, özellikle saydamlık mekanizmasının iyi işlemesi, halkın mali alanda elinde bulundurduğu bütçe hakkının ve temsili demokrasinin işleyip işlemediği görmek açısından önem arz etmektedir. Aksi taktirde demokratik rejimlerin en önemli destekçisi olan bütçe hakkı, saydam olmayan bir mali yönetim ortamında varlığını sürdüremeyecektir.

Birçok modern devlette uygulanan demokrasinin temsili olduğu gerçeği, pratik anlamda doğrudan demokrasinin bir araya gelme sorununu bertaraf edebilmesi açısından iyi bir alternatiftir. Ancak daha önce açıklanan temsili demokrasinin yarattığı asil-vekil ilişkisi, bazı mekanizmaların kullanılmaması sebebiyle bir soruna dönüşecektir. Politikacıların ve bürokratların seçmen tercihlerini ulusal düzeyde toplumsal kararlara dönüştürmeleri esas olup, başka çıkarları ya da güdüleri de ortaya çıkabilmektedir. Örnek olarak, parlamenterlerin partizanca aldıkları kararlar veya kendi kişisel kariyer ve çıkarlarını ön planda tutması gösterilebilir. Doğal olarak asil-vekil ilişkisinden kaynaklanan sorunlar tüm kamusal alana nüfuz etmektedir. Seçmenler haklarından kaynaklanan yetkilerini, parlamentoda bulunan siyasi temsilcilere devreder; ardından parlamenter sistemlerde hükümetler (ve muhtemelen bir başbakan seçilir.) seçilir. Hükümetin ya da yürütme organının politikalarını uygulamaları için emrinde bir kamu idaresi bulunmaktadır. Sistemin büyük ve karmaşık olması, bu zincirin bilgi eksikliğine yol açmasına sebep olacaktır. Temsilciler, bakanlar ve bürokratlar hem kendi performansları hem de alınan/alınacak kararlarla ilgili, asil olan halktan daha fazla bilgiye sahiptir (Molander, 2001, s.32). Bu durum ise kendini özellikle mali konularda alınan kararlarda göstermektedir. Vatandaşların mali alanda egemenliğini ve haklarını kullanabildikleri ve temsili demokrasilerin oluşmasının temelini oluşturan yegâne ve en önemli araç ise bütçelerdir. Dolayısıyla bütçe ile ilgili alınan karar ve uygulama sonuçlarının temsilciler ve bağımsız kontrol ve denetim kurumları tarafından vatandaşlara sunulması teknik anlamda bütçe saydamlığına işaret ederken, aynı zamanda asil-vekil ilişkisinden kaynaklanan sorunları bertaraf ederek temsili demokrasinin işlemesini sağlayacaktır. Bu sayede seçmenler hükümetlerin ve parlamentoların performanslarını değerlendirerek gelecek seçimlerde oylarını bu çerçevede şekillendirebileceklerdir. Kısacası temsili demokrasinin asgari usul şartı, *saydam işleyen bir asil-vekil ilişkisi* olarak ifade edilebilir. Bu şartın en önemli uygulaması ise mali alanda yani bütçe sürecinde kendini göstermektedir.

3. Bütçe ve Demokrasi İlişkisinin Demokratik Bütçe Uygulamaları Açısından Değerlendirilmesi

Bütçe ve demokrasi arasındaki ilişki oldukça güçlü ve iç içe geçmiş durumdadır. Bunun en önemli göstergesi, sosyal devletlerin uyguladıkları ve demokrasinin pekişmesi adına oluşturulan bütçe uygulamalarıdır. Çalışmanın bu kısmında demokrasi ve bütçe ilişkisi örnek bütçe uygulamalarıyla anlatılmaya çalışılacak, ayrıca demokrasinin temel ilkeleriyle desteklenecektir.

3.1. Katılımcı Bütçe

Katılımcı bütçe, özellikle yerel yönetimlerin, aldıkları kararlara vatandaşları da dâhil edebilmesine olanak sağlayan ve demokratik süreci pekiştiren bir bütçe uygulaması olarak karşımıza çıkmaktadır. Ancak bütçe uygulamasının kökenine inmek ve katılımcı demokrasiyi anlamak daha doğru olacaktır.

Antik Yunan şehir devletlerinden günümüze artan nüfusla birlikte katılımcı demokrasinin uygulama alanı bulması zorlaşmıştır. Diğer bir ifadeyle en ideal demokrasi modellerinden biri olarak ifade edilebilir. Ancak günümüzde katılım eylemi ancak ve ancak seçimlere katılım yönüyle değerlendirilebilmektedir. Sartori'ye göre ise bu durum gerçek bir demokratik katılım olmaktan oldukça uzaktır. Dolayısıyla oy vermek, katılımın özünü birebir yansıtmamaktadır. Demokrasi teorisine bakıldığında katılım, bir işe veya eyleme insanın kendi isteği ve iradesiyle karışmasıdır (Sartori, 1987a).

Demokrasi kuramı incelendiğinde katılımcı demokrasi, kamusal faaliyetlere ve karar alma süreçlerine katılımı değerlendirmektedir. Katılımcı demokrasi, oy verme hakkını elinde bulunduranların etki ve katılım alanını genişletmeyi, kamusal işlerle ilgili söz hakkına sahip olmalarını; kısacası karar alma sürecine katılımı ve iradelerini belirtmelerini artırmayı amaçlamaktadır (Schmidt, 2001, s.164).

Yapılan tüm açıklamalardan çıkarılabilecek sonuç katılımcı demokrasinin en ideal ama günümüz koşullarında uygulaması zor olan bir demokrasi modeli olduğu yönündedir. Ancak kamusal faydayı artırmayı sağlayacak, katılıma ve iyi yönetişime imkân verecek yerel yönetimlerin varlığı oldukça önemli bir konuma gelmiştir. İşte

katılımcı bütçeleme süreci ve uygulaması, katılımın sağlanarak bilgiye hızlı erişime ve kontrol mekanizmasının gelişmesine olanak sağlayacaktır. Kısacası katılımcı demokrasinin günümüzdeki -özellikle mali alanda- yansımalarını katılımcı bütçe uygulamaları ve anlayışıyla görebilmekteyiz.

Katılımcı bütçe son yılların en başarılı katılım araçlarından biri olmaktadır. İlk olarak Brezilya'nın Porto Alegre (1989) şehrinde uygulanmaya başlanan katılımcı bütçeleme, 2006 yılına kadar Latin Amerika belediyelerinin büyük bir kısmına yayılarak büyük gelişme göstermiştir. Ardından birçok Avrupa şehrinde de uygulanmaya başlanarak, tüm dünyaya yayılmıştır. Avrupa'daki ilk girişimler Londra'da (İngiltere) başlatılmış, dahası oldukça büyük nüfusa sahip olan diğer bir Avrupa şehri olan Sevilla (İspanya) büyük nüfusuna rağmen bu bütçeyi uygulamaya çalışmıştır (Sintomer, Herzberg ve Röcke, 2008, s.164). Katılımcı bütçeleme yöntemi, vatandaşların yalnızca oy kullanarak katılımını sağlamakla kalmaz; buna ek olarak vatandaşların da alınan kararlara doğrudan katılımını sağlamaya yardımcı olmaktadır. Buradan anlaşılması gereken temsili ve doğrudan demokrasinin bir potada eritildiği bir sistem oluşturulmaya çalışıldığıdır. Kişilerin tartışmasına, yoksulların pozitif ayrışmasına (gelirin yeniden dağıtılmasını sağlayarak), kaynakların hangi alanlarda kullanılacağının kararı alınırken sürece katılıma olanak sağlayan, karar alma sürecine optimum vatandaş katılımını sağlayan bir bütçeleme sürecidir. Pek tabii artan nüfuslar dolayısıyla, katılımcı bütçeleme tekniği yerel yönetimlerin bütçelerinin makul bir kısmı için uygulanabilmektedir. Süreç, vatandaşlar ve sivil toplum kuruluşlarının kendi iradeleriyle belirledikleri dönemlerde devam etmektedir. Dolayısıyla bir bütçeleme yöntemi olmaktan çıkarak, aynı zamanda hesap verebilirliği ve mali yönetimde saydamlığı sağlayan çok fonksiyonlu bir aracı durumuna gelmiştir (Özen ve Yontar, 2009, s.283).

Son yıllarda gelişen teknoloji ve sosyal medya bağlantıları aracılığıyla katılımcı bütçenin yalnızca yerel değil merkezi düzeyde de uygulanabilirliği tartışma konusu yapılabilir. Devlet yönetiminde bulunan organlar gelişen internet uygulamaları, sosyal medya araçları ve en güncel bilgi teknolojilerini kullanarak, toplumdaki tüm kesimlerin kamusal faaliyetlere ilişkin bilgilere daha kolay ulaşabilmesini sağlayabilmektedir. Bu durum hükümetlerin sunduğu kamusal hizmetlerin kalitesinin

geliştirilmesine, vatandaşların karar süreçlerine katılabilmesine kolaylık sağlamaktadır (Fang, 2002, s.1). Sanayi toplumunda doğrudan katılımın zorlukları, internet çağı toplumlarında bertaraf edilerek, gerçek, sürekli ve katılımcı demokrasi mümkün kılınabilmektedir.

Sonuç olarak katılımcı bütçeleme, demokrasinin katılım ilkesini barındırması sebebiyle mali alanda demokrasinin gelişmesine yol açacaktır. Teknolojik araçların yardımıyla gerçekleşecek bütünleşmiş bilgi akışı hem doğrudan katılımı artırabilecek hem de alınacak kararlara ses çıkarabilmeyi kolaylaştıracaktır. Böylece yalnızca daha küçük ölçekli yerel yönetim idarelerinde değil, aynı zamanda merkezi yönetim kurumlarında da katılımcı kararlar alınabilecektir. Açık ve saydam bir devletin oluşması sağlanarak, vatandaşların devlete duydukları güven artacaktır; sonuçta demokrasi ve demokratik yönetim istikrarlı bir yapı haline bürünecektir.

3.2. Sosyal Bütçe

Sosyal bütçe, kamu gelir ve harcamalarının toplumsal refah maksimizasyonunu sağlamak, yoksulluğu ortadan kaldırmak ve sosyal gruplar arasında uyumu sağlamak amacıyla maliye politikası araçlarının kullanılmasını ifade etmektedir. Sosyal bütçe kavramı refah devleti ve sosyal devlet anlayışının yaygınlaşmasıyla birlikte daha fazla önem kazanmış ve uygulaması yaygınlaşmıştır (Koç, 2019). Sosyal bütçe, sosyal refahı sağlamak, yoksulluğu önlemek, gelir dağılımında adaleti sağlamak, çocuklar, engelliler, kadınlar ve yaşlılar gibi dezavantajlı grupların mevcut durumlarını iyileştirmek amacıyla oluşturulan ve merkezi bütçe içinde yer alan bir bütçe uygulamasıdır (Şeker, 2011, s.ş22). Bu noktada netliğe kavuşturulması gereken konu, kadınların dezavantajlı kesim içinde yer almasıdır. Aksine kadınlar şefkat, vicdan ve çalışkanlık ilkeleri açısından toplumun önemli bir öğesidir. Dolayısıyla daha avantajlı konuma getirilmeleri için, toplumdaki birçok alanda aktivitelerinin ve istihdamının büyük oranda artırılması gerekmektedir.

Sosyal güvenlik harcamaları, sosyal koruma harcamaları ve bunlara yönelik harcamaların tamamı Sosyal bütçe uygulaması içerisinde yer almaktadır ve harcamalar kamu gelirleriyle finanse edilmektedir (Scholz, Cichon ve Krzysztof, 2000). Sosyal bütçe, bütçe hazırlama sürecine paydaşlar tarafından açıkça katılımın sağlandığı, bütçe

uygulanma süreç ve sonuçlarının yine aynı şekilde paydaşların denetimine sunan ve özellikle sosyal politika üretim aşamasında önemi daha fazla artan çok yönlü bir bütçe sistemi olarak karşımıza çıkmaktadır (Deles, Mendoza ve Vergara, 2010).

Sosyal bütçe, bir maliye politikası aracı olarak kamu kesimi tarafından ekonomiye müdahale etmek için kullanılan ve bu müdahalenin sosyal yönünü oluşturan bir argümandır. Bu müdahalelerle toplumdaki bireylerin yaşam kalitelerini artırmayı ve bunu muhafaza etmeyi amaçlar. Bunu gerçekleştirirken sosyal barış ve sosyal adaleti sağlar. (Özcan, 2014, s.59) Sosyal bütçe, toplumda yer alan dezavantajlı gruplar üzerindeki ayrımcılığı ortadan kaldırmayı amaçlayan, toplumun tüm kesinlerinin çıkarlarını gözetmek ve korumayı hedefleyen bunu yaparken de sosyal adaleti sağlayan bir bütçeleme sürecini ifade eder. Bu bütçeleme süreci sosyal politika üretme aşamasında oldukça öneme sahiptir (Doytch vd., 2010).

Sosyal bütçeye neden ihtiyaç duyulur sorusuna göre; ülkeler, gelişmişlik durumlarına bağlı olarak, ulusal sosyal koruma sistemleri aracılığıyla GSYH' nin yüzde 5 ila 30'unu yeniden dağıtmaktadır. Tüm bu sistemler, potansiyel olarak çok geniş boyutları olan gelir yeniden dağıtım sistemleridir. Sosyal güvenlik primleri veya vergileri topladıkları için finansörlere mali yükümlülükler yüklerler ve bu yükleri özel sektöre, nakdi gelire (sosyal yardım, hastalık maaşı veya emekli maaşı) veya ayni transferlere (sosyal yardım, sosyal hizmetler veya sağlık hizmetleri) dönüştürürler (Scholz, Cichon ve Krzysztof, 2000).

Demokratik ülkelerde gelir dağılımında adalet için özellikle yeniden seçilmek istenen yürütme organlarıyla seçici konumundaki vatandaşları arasında bir pazarlık söz konusudur. Günümüzde baskı gruplarının ve sivil toplum kuruluşlarının giderek önem kazanması demokrasi ile yönetilen ülkelerde oy potansiyeli açısından büyük önem arz etmektedir. Seçim ekonomisi çerçevesinde seçim zamanı sosyal harcamalar ve yoksullara yönelik önlemler artarken gelir dağılımına da olumlu etkide bulunulacağı açıktır. Demokrasi ile yönetilen ülkelerde gelir dağılımının bozulması sonucu hükümetler düşmekte ve politik aktörler tarih sahnesinden silinmektedir. Günümüze kadar yapılan çalışmalarda demokrasi ile gelir dağılımı ve büyüme arasında pozitif yönlü bir ilişki ortaya konmaktadır (Perotti,1996:149).

Sosyal bütçe kapsamında değerlendirilen bunun yanı sıra bu bütçeleme anlayışına farklı perspektif sunan bazı bütçe uygulamalarından bahsetmekte yarar vardır. Bu farklı bütçe yöntemleri katılımcı bütçeleme, cinsiyete duyarlı bütçeleme ve çocuğa duyarlı odaklı bütçeleme olarak şeklinde sıralanabilir. Katılımcı bütçeye ayrıca değinilmiş olup, diğer bütçeleme yöntemlerinden bahsedecek olursak; cinsiyete duyarlı bütçeleme, bütçe sürecinin toplumsal cinsiyete hassas bir şekilde hazırlanmasını ve bunu dikkate alan bir bütçeleme sistemini ifade etmektedir. Bu bütçeleme sisteminde bütçe içerisinde yer alan kaynaklar cinsiyet eşitsizliğini giderecek şekilde tasarlanmakta ve bunu gidermeyi amaçlamaktadır. Dolayısıyla bu bütçelemeyle, cinsiyete dayalı ayrımcılığın önüne uygulanacak maliye politikaları yardımıyla geçilerek, mevcut bütçe politikalarının kadınlar üzerindeki etkisinin incelenmesi amaçlanmaktadır (Cansız, 2009).

Cinsiyete duyarlı bütçelemede, kamu politikalarının cinsiyet eşitliğine yönelik olması ayrıca bu politikaların hesap verilebilir olması ve cinsiyet konusuyla ilgili fikirlerin hükümet politikaları içerisinde yer alması amaçlamaktadır (Tüğen, Egeli ve Özen, 2007). Cinsiyete duyarlı bütçelemede, devlet bütçesi marifetiyle cinsiyetler üzerinde ortaya çıkarılan etkinin ne düzeyde olduğunun açık bir şekilde incelenmesi amaçlanmaktadır. Bu bütçeleme sisteminde, kadın ve erkeklere bütçe içerisinden ne kadar kaynak ayrıldığından ziyade bu iki grup arasındaki kaynak dağılımının ne tür etkiler yarattığı ölçülmekte ve amaçlanmaktadır (Aksoy, 2006, s.43). Cinsiyete duyarlı bütçe uygulamasında, devlet bütçe ve politikaları toplumsal cinsiyet eşitliğini sağlayacak ve farkındalık yaratacak şekilde tasarlanmaktadır. Bu uygulamada; toplumsal cinsiyet ayrımcılığının önüne geçecek önlemler ekonomi ve sosyal politikalar yardımıyla sağlanmaktadır (Budlender vd., 2002, s.13).

Bütçeleri toplumsal cinsiyet perspektifinden analiz etmek, toplumsal cinsiyetin ana akımlaştırılmasının ayrılmaz bir parçasıdır. Politikalara ve Proje tasarımına toplumsal cinsiyet hususları dahil edilmişse, bunlar kaynak tahsisine yansıtılmalıdır. Toplumsal cinsiyete dayalı bütçeleme, kadınların güçlendirmesini amaçlamakta ve buna yönelik kaynak tahsisinde bulunmaktadır (Morna, 2000).

Cinsiyete duyarlı bütçelemeye benzer bir uygulama da çocuk dostu bütçelemedir. Çocuk dostu bütçelemede, kamu kesimi tarafından, bütçede çocuklara yönelik ayrılan

ve onlara yönelik yapılması hedeflenen kamusal mal ve hizmetlere ait rakamlar yer almakta ve bu konu üzerinde durulmaktadır. Karar alma mekanizması içerisinde yer almayan ve siyasi partiler için oy kaynağı olarak görülmeyen çocukların bütçe içerisinde ne kadar pay aldığı ve siyasi parti politikaları içerisinde ne kadar yer aldıkları konusu üzerinde durulmaktadır. Bu bütçe sisteminde, çocuklara yönelik yapılan kamusal mal ve hizmetlerin yarattığı olumlu etkiler üzerinde durulmaktadır. (Özen, Bahçe ve Akbey, 2016).

Çocuk dostu bütçelemede, merkezi bütçe dışında ayrı bir bütçeden söz edilmemektedir. Bu bütçe sisteminde çocuklara yönelik yapılan kamu harcama miktarlarının detaylandırılması amaçlanmakta ve ifade edilmektedir. Çocuk dostu bütçeler yoluyla, çocuk hakları gözetmek söz konusu olacaktır. Bunun yanı sıra çocukların daha iyi beslenmesi ve eğitim alması gibi sorunların çözümüne öneri sunan bütçeler çocuk dostu bütçeler olarak tanımlanmaktadır. Çocuk dostu bütçelemede, çocuklara yönelik yeterli düzeyde kaynak ayrılıp ayrılmadığı konusu üzerinde de durulmaktadır (Çiçek ve Dikmen, 2016).

Çocuklar, kaynaklar üzerinde yetişkinlerin aksine sınırlı düzeyde kontrole sahiptirler ve ekonomik haklarından mahrumlardır. Bu sebepler dolayısıyla zayıf durumda olan çocuklar; sömürü, yoksulluk ve istismar konusunda savunmasın bir durumdadır (Şeren, 2020)

Eğitim, sağlık ve sosyal koruma hizmetlerinin önceliklendirilip çocuk haklarının etkin bir şekilde hayata geçmesine imkân tanıyacaktır. Bununla beraber çocukların yaşam standartlarında meydana gelen iyileşmeler çocuk haklarında ilerleme kaydedilmesini sağlayacaktır (Şeren, 2020: 30).

Sosyal bütçeyle vatandaşların yaşam kalitelerin artışı sağlanacak ve bu sayede yaşamlarını insani düzeyde sürdürmelerine olanak sağlayacaktır. Bu husus sosyal bütçenin varoluş sebeplerinin en başında gelmektedir. Dolayısıyla Sosyal bütçe oldukça önemli bir maliye politikası aracı olarak da kullanılmaktadır (Geyik, 2020).

Demokrasi kavramının özünü yansıtabilmesi için tüm vatandaşların, kadın veya erkek fark etmeksizin ekonomik, siyasal, sosyal alanların her birinde *eşit olarak temsil*

edilmeleri tartışılmaz bir gerçektir (Erkan vd., 2012, s.93). Sosyal bütçenin teorik altyapısına bakıldığında, demokrasi ilkeleri açısından değerlendirilebilmektedir. Özellikle yukarıda sayılan kesimlerin bütçe içinde temsil edilip edilmediğini görebilmek açısından önemli bir araç olmaktadır. Temsil ilkesinin yanında eşitlik ilkesinin de sosyal bütçe aracılığıyla uygulanabildiğini açıkça görebilmekteyiz. Toplumda bulunan dezavantajlı ve/veya dar gelirli kesimlere yönelik hazırlanan Sosyal bütçeler, bu yönüyle demokrasinin eşitlik ve adalet ilkelerini de gerçekleştirebilmektedir. Vatandaşlarla birlikte STK ve baskı gruplarının faaliyetleri, sosyal bütçelerin demokratik işlevlerini gerçekleştirmek için oldukça önem arz etmektedir.

3.3. Vatandaş Bütçesi

Vatandaş bütçesi/bütçe rehberi özellikle saydamlık ilkesini pekiştiren, halkın bilgi edinme özgürlüğünü ve kolaylığını sağlayan ve dolayısıyla bütçe sürecine katılımı artıran çok önemli bir belge durumuna gelmektedir (Yıldız ve Geyik, 2017, s.50). Bilgiye erişim ya da bilgi edinme özgürlüğü, vatandaşlar için; bir hükümetin kendisine verilen yetkileri -vergilendirme, borçlanma ve kamu kaynaklarını harcama konusunda- nasıl kullandığını anlamak, bütçe sürecinde bilinçli kamuoyu tartışmalarına dâhil olmak ve bir hükümeti gerektiği gibi hesap verebilir kılmak için bir ön koşuldur. Hükümet, bütçe kararlarını ve kamu maliyesinin durumunu basit ve net bir şekilde raporlayarak ve açıklayarak, bütçe belgelerinde genellikle teknik olarak karmaşık olması gereken ayrıntıların ötesinde bütçenin gizemini çözmeye yardımcı olabilir. Diğer türlü bütçeyi anlamaya çalışmak, her zaman yeterli donanıma sahip olmayan sivil topluma, medyaya bırakılır. Politika yapıcıların kendilerini basit, günlük dilde açıklamaları da iyi bir mali disiplinin sağlanmasını sağlayarak demokratik bir uygulama olarak karşımıza çıkacaktır (Petrie ve Shields, 2010, s.3-4).

Vatandaş bütçesinin, demokrasiye katkı sağlaması başta olmak üzere, sağladığı faydalar aşağıdaki gibi sıralanabilir (Beecham vd.; 2006, s.6) ;

- Vatandaşlar kamu hizmetlerine güvenmeye başlar;
- Vatandaşlar kurumsal sınırları aşan yüksek kaliteli ve entegre edilmiş hizmetler alırlar;

- Vatandaşlar hızlı ve uygun düzeltme ve çözümlere kavuşurlar;
- Vatandaşlar bütçe konusunda iyi bilgilendirilmiştir ve hükümetin hizmet verdiği tüm alanlarda beklentileri, deneyimleri ve ihtiyaçları ifade etmek için anlamlı, çeşitli yollara sahiptir;
- Vatandaşların ihtiyaçlarını bilme ve hissetme kabiliyetinden bağımsız olarak vatandaşların sesi duyulur ve dinlenir;
- Vatandaşlar verilen hizmetlerini performansını görebilir ve kamu kurum ve kuruluşlarını bu anlamda sorumlu tutabilirler;
- Vatandaşlar bireysel ve toplumsal ihtiyaçların dengelenmesi ve iyileştirilmesi gerektiğini anlamaktadır. Dolayısıyla hizmet sunum yöntemlerinin ne yönde değişmesi gerektiğini anlamaktadır.
- Vatandaşlar demokrasinin bir gereği olarak hem hakları hem de sorumlulukları olduğunu anlar;
- Vatandaşlar, bölgelerine/ülkelerine bir bütün olarak ne kadar para harcandığını, nasıl harcandığını, sonuçların ne olduğunu ve paranın karşılığını alıp almadıklarını denetleyebilmektedir.

Peki vatandaş bütçesinin varlığı ve yayınlanması neden demokratik bir süreçtir? Bu soruya şu şekilde yanıt aranabilir. Vatandaş bütçesi teknik dilden uzak, konuyla ilgili uzaman olmayan herhangi bir ortalama vatandaşın anlayabileceği sadelikte, genelde onaylanmış ve uygulanmış merkezi bütçe kanun tasarılarının bir versiyonu olan bütçe belgesidir. Dolayısıyla bu belgenin var olması yani oluşturulması, vatandaşların mali alanda *bilgi edinme özgürlüğünü* -oldukça önemli bir konu olan bütçe ile ilgili- sağlayacaktır. Diğer bir ifadeyle demokrasinin özgürlük ilkesinin neresinde olduğunu net bir şekilde görebilmekteyiz. İlave olarak, hükümetin bütçenin icracısı olması göz önüne alındığında, vatandaşların hükümeti hesap verebilir kılmak için sonraki *seçim ve bütçe süreçlerine katılımlarını* sağlayacak önemli bir araçtır. Son olarak vatandaşların karşılarına gelen bu belge, hangi iş kollarının, hangi kesimlerin ya da hangi dezavantajlı grupların bütçede *temsil edildiklerini* görmelerine de yardımcı olacaktır.

Tüm özellikleri incelendiğinde, vatandaş bütçesinin son yıllarda neden bu kadar önemli bir belge olarak değerlendirildiğini anlamak zor olmayacaktır. Vatandaş

bütçesinin, demokrasinin neredeyse tüm ilkelerine atıfta bulunması göz önüne alındığında, çok güçlü bir demokratik çağrışımda bulunduğu ifade edilebilir. Kaldı ki bu çalışmanın analiz kısmında oluşturulan modellerde, değişken olarak yer verilmesi önemini bir kez daha vurgulayacaktır.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

SEÇİLİ ÜLKELER KAPSAMINDA DEMOKRASİ VE BÜTÇE SAYDAMLIĞI İLİŞKİSİNİN ÖLÇÜLMESİ: EKK YÖNTEMİ İLE ANALİZİ

Bu bölümde 81 ülkenin verileri kullanılarak demokrasi ve bütçe saydamlığı arasındaki ilişki ölçülmeye çalışılmıştır. Analiz yapılırken çeşitli değişkenlerden ve en küçük kareler (EKK- En Küçük Kareler Yöntemi; OLS- Ordinary Least Squares) yönteminden yararlanılmıştır. Bu anlamda değişkenlerin seçiminde, araştırmanın güvenilirliği de göz önünde bulundurularak, ekseriyetle endeks sonuçlarından yararlanılmıştır. Yöntem, değişken, literatür taraması ve analize ilişkin açıklama, bulgu ve sonuçlar bölümün devamında detaylı bir şekilde ele alınmıştır.

1. Araştırmanın Amacı

Magna Carta'dan bu yana gelişen bütçe kavramı ve uygulamalarına ilişkin bilgileri, halkın demokratik haklarına dayanarak talep etmesi, bütçenin önemini artırmaktadır. Halkın vergiler aracılığıyla katıldığı kamu finansmanı, onları sistemin bir halkası haline getirmektedir. Bütçe ve özellikle vergilere dair uygulama ve sonuçları halk tarafından bilinmek istenmesi, ki bu durum bütçe hakkı olarak ifade edilmektedir, demokratik hareketlerin bir sonucu olarak ortaya çıkmış ve günümüz demokrasilerinde oldukça doğal karşılanmaktadır. Dolayısıyla halk, demokratik haklarını kullanmak suretiyle katıldıkları finansmanın uygulama sonuçlarını açık ve saydam bir şekilde görmek isteyeceklerdir.

Bu noktada bütçe ve demokrasi arasında, ilk bölümde de değinildiği üzere, güçlü bir bağın olduğu gözlemlenmektedir. Araştırma bu düşünceden yola çıkarak, demokrasi seviyesinin, bütçeye ilişkin verilerin açık bir şekilde sunulması (bütçe saydamlığı) üzerindeki etkisini analiz etmeyi, bunun yanında ülkelerin içinde bulunduğu sosyal, ekonomik ve kültürel (eğitim, barış ortamı, gelişmişlik düzeyi vb.) durumun etkisinin bu ilişki üzerinde belirleyici olup olmadığını görmeyi amaçlamaktadır.

2. Araştırmanın Önemi

Ulusal ve uluslararası maliye literatürü incelendiğinde ağırlıklı olarak vergi teorisi ve uygulamasına ilişkin yayınlar yer almaktadır. Genel bir bakış açısıyla bütçenin vatandaş nezdinde önemi artmakla birlikte bu alanda yapılmış çalışmalara ihtiyaç duyulmaktadır. Özellikle de ülke vatandaşlarının bütçeyi anlayıp yorumlayabilmesinin ve bu yolla seçilmişleri değerlendirmeye olanak sağlayabilecek ve bütçe hakkının ve demokrasinin bir gereği olarak, saydamlık mekanizmasını konu edinen çalışmalar dikkat çekmektedir. Önceki bölümlerde açıklandığı üzere bütçe ve demokrasi arasında kuvvetli bir bağın bulunması hem ülkeler hem de vatandaşlar açısından bütçe saydamlığı konusuna önem kazandırmaktadır. Ayrıca araştırmanın güvenilir bir temele oturtulması açısından ekonometrik model kurulmuştur.

3. Araştırmanın Kapsamı

Çalışmanın kapsamına alınan ülkeler Açık Bütçe Endeksi (OBI) baz alınarak belirlenmiştir. Araştırmanın kısıtları başlığı altında daha ayrıntılı değinilmekle birlikte 81 ülke analize dâhil edilmiştir. Bu bağlamda kullanılan tüm değişkenler için aynı ülkeler analiz edilmektedir. Birleşmiş Milletler üye sayısı[*] göz önüne alındığında, 193 ülke ve 2 gözlemci ülke olmak üzere, 195 bağımsız ülkenin bulunduğu söylenebilir. Dolayısıyla analiz kapsamına alınan ülkelerin sayısının tüm ülkelerin %40'ından fazlasını oluşturduğu ve araştırmanın güvenilirliğini artırdığı ifade edilebilir.

4. Literatür Araştırması

Teorik anlamda maliye literatüründe özellikle vergi alanında sayıca daha fazla yayın olduğu söylenebilir. Ancak bütçe ve bütçe saydamlığına ilişkin çalışmaların görece daha az olduğu göze çarpmaktadır. Bilhassa demokrasiyle ilişkisi irdelendiğinde, bütçe saydamlığıyla ilgili yapılan çalışmalar bulunmakla birlikte, çoğunlukla yerel yönetimler ve katılımcılık bağlamında konuyu ele almışlardır. Tezin araştırma konusu bu boşluğu doldurmayı amaçlamakta, demokrasi ve bütçe saydamlığı ilişkisini inceleme altına almıştır. Bu anlamda konu ve seçilen değişkenlerle ilişkili olması sebebiyle bazı araştırmaların sonuç ve bulgularına yer verilmiştir. Analize dâhil edilen

[*] Bkz. Birleşmiş Milletler resmi internet sitesi. (https://www.un.org/en/member-states/index.html).

diğer değişkenler için literatür incelemesi de yapılmıştır. Dolayısıyla oluşturulan modellerde yer alan demokrasi ve bütçe saydamlığı dışındaki değişkenlerin incelendiği yayınlara da yer verilmiştir.

Rios, Benito ve Bastida (2013) tarafından yapılan birden fazla çalışma bulunmakla birlikte, bu yayınlarında merkezi hükümetin bütçe bilgilerine ilişkin verilerin kamuoyuna açıklanmasının belirleyicilerinin bulunması amaçlanmıştır. Bu amaçla 2010 yılı OBI verileri kullanılmış ve endeks kapsamına alınan ülkeler incelenmiştir. Çalışma hem internet hem de diğer medya araçlarıyla bütçe bilgilerinin açıklanmasının, birçok sosyoekonomik, politik ve kurumsal faktöre bağlı olduğunu ortaya koymaktadır. Bu noktada demokrasi bir değişken olarak kullanılmamış olsa da politik rekabet ve devletin ideolojisi bu değişkene atıfta bulunmaktadır. Politik rekabetle bütçe bilgilerinin vatandaşlara ve kamuoyuna açıklanması arasında pozitif bir ilişkinin olduğu bulunmuştur. Diğer bir ifadeyle çok partili bir temsil sistemi ya da meclise sahip ülkelerde, yani politik rekabetin yüksek olduğu ülkelerde, bütçe bilgilerinin açıklanması (saydamlığı ya da açıklanma düzeyi) daha yüksek düzeyde gerçekleşmektedir. Bunun yanında sosyoekonomik faktörlerle ilgili olarak, eğitim düzeyi hem internet hem de diğer medya araçları yoluyla bütçe verilerinin açıklanması üzerinde olumlu bir etkiye sahiptir. Bu durum, en yüksek internet etkisi ve eğitim düzeyine sahip ülkelerde, merkezi hükümetlerin daha fazla bilgi açıkladığını göstermektedir.

Rios, Benito ve Bastida (2014) tarafından kaleme alınan diğer bir çalışmada, ilk çalışmadan farklı olarak yasamanın denetim ve gözetim gücü incelenmiştir. Diğer bir ifadeyle, yasamanın bütçe gözetiminin bütçe saydamlığının artırılmasında oynadığı rolün değerlendirilmesi amaçlanmıştır. 2010 yılına ait OBI verileri kullanılmış ve 94 ülke kapsama alınmıştır. Yasamanın gücü ve gözetimini ölçmeyi amaçladıklarından, yalnızca demokrasi, eğitim gibi değişkenler ele alınmamıştır. Bunlara ek olarak hükümet ve yasama tipleri (başkanlık-parlamenter ve iki-tek meclisli), hukuk sistemleri de ele alınmıştır. Bağımlı değişkenler olarak bütçe saydamlığı ve yasama gözetiminin süreçleri dört (yasamanın organın yürütme organı üzerinde *ön bütçe, bütçe sırası, bütçe sonrası ve genel bütçe denetimi*) ayrı şekilde belirlenmiştir. Demokrasi ve ekonomik düzey, ilk çalışmada olduğu gibi, bu çalışmada da bazı

aşamalarda yasamanın bütçe gözetimi üzerinde olumlu bir etkiye sahip olmuştur. Bu açıdan bulgular önceki literatürlerle uyumludur. Benzer şekilde siyasi rekabet de analize dâhil edilmiş ve yüksek siyasi rekabetin bütçe saydamlığını artırdığı bulgusuna ulaşılmıştır. Çalışmanın temel bulgusu yasamanın bütçe gözetiminin bütçe saydamlığı üzerinde olumlu bir etkiye sahip olmasıdır. Yazarlar bu ilişkinin daha önce literatürde test edilmediğini de önemle vurgulamışlardır. Pratik konularla ilgili olarak, yürütme hesap verebilirliğini olumlu etkilediği ve bütçe saydamlığını artırdığı için, bütçe gözetimi konusunda yasama organının katılımı mümkün olduğu kadar geliştirilmeli ve kolaylaştırılmalıdır. Bütçe döngüsünün tüm aşamaları boyunca yasama organının güçlendirilmiş uygulamasının, bütçe saydamlığını açıkça geliştirdiği ifade edilmektedir. Son olarak, hukuk sistemi açısından incelendiğinde Anglosakson hukuk sistemini benimseyen ülkelerin diğer ülkelere nazaran daha saydam bütçelere ve bütçe süreçlerine sahip olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Bu durum ise Anglosakson ülkelerinin mülkiyet haklarını ya da bütçe haklarını hükümete karşı güçlü bir şekilde koruduğuna ve bunu kontrol etmenin bir yolu olarak şeffaflığı artırdığına işaret etmektedir.

Wehner ve de Renzio (2013) çalışmalarında mali saydamlığın politik belirleyicilerini incelemeyi ve analiz etmeyi amaçlamışlardır. Bu doğrultuda 2008 yılı OBI verileri kullanılmıştır. Demokrasi değişkeni yanında, demokrasinin yaşı ya da olgunluğu, siyasi rekabet, özgür ve adil bir seçimin yapılıp yapılmadığı gibi politik belirleyiciler kullanılmıştır. Bu açıdan özgür ve adil bir seçimin yapıldığı hükümetlerde daha fazla ve daha iyi mali bilginin sağlandığı, bunun yanında sağlanan bilgilerin seçim ortamını daha uzun yıllardır sürdüren hükümetlerde daha fazla ve daha iyi olduğu şeklinde hipotezler savunulmuş ve doğrulanmıştır. Ayrıca siyasi rekabete sahip ülkelerin diğerlerine göre daha fazla ve daha iyi bilgi sağladığını irdelemişlerdir. Buna göre özgür ve adil seçimlerin bütçeye ilişkin bilgilerin açıklanması üzerinde önemli bir olumlu etkisi vardır. Oysa demokratik olgunluğun etkisi güçlü değildir. Son olarak, partizan bölünmelerle yani siyasi rekabetle ilgili sağlam sonuçlar elde edilmiştir. Yalnızca özgür ve adil seçimlerin olduğu ülkelerde siyasi rekabetin mali bilgilerin açıklanma seviyesiyle ilgili olduğu görülmektedir. Uluslararası verilerle elde edilen bu son sonuç, siyasi rekabetin mali şeffaflığın ana nedeni olduğu şeklinde yorumlanmıştır. Genel olarak bulgular, vatandaşlar ve yasa koyucuların, mali saydamlık için önemli talep kaynakları oldukları yönündedir.

McNab ve Wilson (2018) tarafından yapılan çalışma konuyu daha genel ve sosyal bir boyutuyla ele almaya çalışmıştır. Ulusal kültürün bütçe saydamlığını etkileyip etkilemediğini incelemişlerdir. Bütçe saydamlığı ölçütü olarak literatürde son dönemde ekseriyetle kullanılan OBI verisi kullanılmıştır. Kültürel değerlerin ölçülmesi hususunda tek bir değişkenin kullanılmasını doğru bulmayarak, üç ayrı kültürel boyut değişkeni* analize dâhil edilmiştir. Kültürel değerler bütçe şeffaflığını etkiliyorsa, bu etkinin farklı kültür ölçütlerinde tutarlı bir şekilde gözlemlenmesi gerektiği savunulmuştur. Sonuç olarak ulusal kültürün bütçe saydamlığını etkilediği bulgusuna ulaşılmıştır. Hofstede's unsurlarından olan "Bireysellik" bileşeni bütçe saydamlığı üzerinde olumlu bir etki yaratmıştır. Erkek egemen toplum (Hofstede), kurumsal kolektivizm (GLOBE) ve otoriter toplum (WVS) gibi toplumun çoğunluğunun benimsediği davranış ve tutumların, bütçe saydamlığını olumsuz etkilediğine dair ampirik kanıtlar bulunmuştur. Bu nedenle bir ülkedeki yönetişim özelliklerinin ve reformlarının kilit bir bileşeni olan bütçe saydamlığı incelenirken, kültürel unsurların hesaba katılmasının önemi vurgulanmıştır. Son olarak kültürel ölçütlerin ayrı ayrı her biriyle oluşturulan modellerde, daha önce literatürde belirtildiği gibi, daha yüksek düzeyde demokrasinin, daha yüksek saydamlık düzeyi ile ilişkili olduğu gözlenmiştir.

Harrison ve Sayogo (2014) tarafından kaleme alınan çalışma 2012 yılına ait OBI ve 98 ülkenin verilerini esas almıştır. Çalışmada saydamlık, hesap verebilirlik ve katılımcılık uygulamalarının etkinliği araştırılmaya çalışılmıştır. Araştırma demokrasi, GSYH, e-katılım, açık hükümet ortaklığı, beşerî sermaye gibi verileri bağımsız değişkenler olarak ele almıştır. Mali saydamlık, katılımcılık ve hesap verebilirlik değişkenleri sözü geçen bağımsız değişkenlerle açıklanmaya çalışılmıştır. Bu bağlamda özellikle demokrasi değişkeni tüm modellerde bağımlı değişkenleri önemli ve olumlu ölçüde etkilemiştir. İlaveten beşerî sermaye olarak ele alınan değişken - eğitim endeksi esas alınarak oluşturulan ve modelimizde de değişkenlerimizden biri olan - analiz edilen modellerin çoğunda etkili ve olumlu bir değişkendir. Özellikle performans bilgileri ve yüksek denetim kurumu katılımı için önemli bir belirleyici

* Bunlar; Hofstede'nin Kültürel Boyutları (Hofstede's Cultural Dimensions), Küresel Liderlik ve Kurumsal Davranış Etkinliği (GLOBE- Global Leadership and Organizational Behavior Effectiveness Research), Dünya Değerler Araştırması (WVS- World Values Survey).

olmuştur. Bu çalışmaya temel oluşturan ve öncesinde yayınlanan çalışmaları da bulunmaktadır. Sayogo ve Harrison (2013) bütçe saydamlığına ilişkin sosyal ve politik belirleyicileri incelemişlerdir. Demokrasi ile bütçe saydamlığı arasında - literatür ve kendi yayınlarını doğrular nitelikte - pozitif ve olumlu bir etkinin olduğu sonucuna ulaşmışlardır.

Zuccolotto ve Teixeira (2014) tarafından yapılan çalışmada 2010 yılı OBI kapsamındaki 94 ülkenin verileri kullanılmıştır. Daha önce literatürde araştırmalara konu olan, kontrol ve denetimle görevlendirilmiş resmî kurumların demokrasi ve bütçe saydamlığı üzerindeki etkileri incelenmiştir. Konuya ilişkin literatürde sıklıkla kullanılan demokrasi, refah, yolsuzluk, hesap verebilirlik değişkenleri dışında yasama ve yüksek denetim kurumlarının gücüne ait değişkenler de analize dâhil edilmiştir. Sonuç olarak bulgular, bütçe işlemleri bakımından daha geniş anayasal yetkilere ve daha iyi bir demokratik düzeye sahip yetkili kurumların var olduğu ülkelerde, mali saydamlığın arttığını göstermektedir. Bulgular önceki literatürle paralellik göstermektedir. İlaveten hesap verebilirlik ve saydamlık mekanizmalarının birlikte kullanılarak demokrasi düzeyini iyileştireceği de çalışmada ifade edilen diğer bir sonuç olmuştur. Çalışma bağımsız ve anayasalarla desteklenen yüksek denetim kurumlarına sahip ülkelerin, daha fazla saydamlığa sahip olduğunu göstermektedir. Bunun yanında, bütçeyi onaylama, reddedebilme ve değiştirebilme yetkilerini bünyesinde barındıran yasama organına ve bağımsız bütçe süreçlerine sahip ülkelerde saydamlık seviyesinin daha yüksek olduğu bulgusuna ulaşılmıştır. Mevcut durum hem bireysel hem de müşterek anlamda yasama organlarının ve yüksek denetim kurumlarının bağımsızlığının bütçe sürecini daha saydam hale getirmeye yardımcı olduğunu, kamuoyunun bunu izlemesine ve sonuç olarak hesap verebilirlik talep etmesine ve kamu idarecilerini iktidarda tutarak ödüllendirmesine izin verdiğini göstermektedir. Tüm bulgulara ek olarak çalışmada, saydamlık arttığında demokrasiyi beraberinde getirdiğini ve daha fazla saydamlık ve daha fazla demokrasinin bir sonucu olarak yolsuzluğun düşme eğiliminde olduğunu belirtilmiştir.

Carlitz (2013) tarafından ele alınan çalışmada ekonometrik analiz yapılmamış olup önceki çalışmalar ele alınarak ve literatür araştırması yapılarak birtakım değerlendirmelerde bulunulmuştur. Araştırmanın esasını saydamlık ve hesap

verebilirlik inisiyatifleri ve çalışmaları oluşturmakla birlikte, demokrasiyle ilişkileri de irdelenmiştir. Bu bağlamda mevcut girişimlerden yola çıkarak, bütçe saydamlığı ve hesap verebilirliğinin geliştirilmesine ilişkin değerlendirmelerde bulunulmuştur. Bütçe saydamlığı vatandaşların hükümeti izlemesini kolaylaştırdığını, seçim mekanizmaları aracılığıyla daha iyi seçim ve daha hedefli cezalandırma sağlandığını savunmuştur. Dolayısıyla, bütçe saydamlığı ve hesap verebilirlik vatandaşları güçlendirmeye ve demokrasiyi güçlendirmeye hizmet edebileceği, bu tür demokratik etkilerin, ekonomik sonuçlar üzerinde de etki yaratabileceği ifade edilmiştir. Gelinen nokta itibarıyla, saydamlık ve hesap verebilirliğin arasındaki ilişkinin önem arz ettiğini düşünerek, aralarındaki bağlantının asil-vekil teorisinden kaynaklandığını öne sürmüştür. Ancak, asillerin yani vatandaşların seçilmişlere yani vekillerine yetkilerini devretmeleriyle ilgili zorlukların da göz önünde bulundurulmasına yönelik değerlendirmelerde bulunmuştur. Sonuç olarak Carlitz, resmi ya da yasal yetkilendirmenin kurumsallaşmaya katılımı ve bütçe bilgilerine erişmeye yardımcı olabileceğini bulmuştur. Diğer bir ifadeyle asil-vekil yani temsili demokratik bir sistemin katılım ve erişimi yani saydamlık ve hesap verebilirliği arttıracağına yönelik sonuçlara ulaşmıştır.

Rosendorff ve Vreeland (2006) tarafından yapılan çalışmada demokrasi ve veri yayınlama arasındaki ilişki ölçülmeye çalışılmıştır. Veri yayınlama ifadesi ile anlatılmak istenen bilgilerin açıklanması ya da sunulması olarak ifade edilebilir. Analiz yapılırken siyasal rejimlerin (demokrasi-diktatörlük) saydamlık üzerindeki etkisinin incelenmesi amaçlanmıştır. Ancak saydamlık ölçütü bütçe saydamlığı nezdinde değerlendirilmemiş, makroekonomik göstergelerin (işsizlik, enflasyon, büyüme ve faiz oranları) raporlama verileri analize dahil edilmiştir. 1961-2002 ve 1980-2002 dönemleri incelenmiştir. Demokrasiler diğer siyasi rejim türlerinden daha mı saydamdır? İşte bu sorunun cevabını aramakla yola çıkılan çalışmada, cevabın genelde evet olduğu varsayılmıştır. Buna rağmen söz edilen varsayımın arkasındaki mantık ve ampirik çıkarımların titiz bir şekilde test edilmediği savunulmuştur. Politika yapıcıların amaçlanan enflasyon ve işsizlik oranlarına ilişkin güvenilir duyurular yapma istekliliğini teorik olarak araştırılmıştır. Bu verilerin mevcudiyetinin (veya yokluğunun rejim türü ile ilişkili olup olmadığı ülkeye özgü etkilerle birlikte değerlendirilmiştir. Sonuç olarak demokrasilerin gerçekten daha saydam olduğu

bulgusuna ulaşılmıştır. Verilerin mevcut olduğu bir dizi farklı istatistiksel teknik ve değişken kullanarak, enflasyon, işsizlik ve büyüme söz konusu olduğunda, demokrasilerin diğer siyasal rejimlere göre verileri bildirme olasılığının daha yüksek olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

Halachmi ve Holzer (2010) tarafından yapılan çalışma konuyu hesap verebilirlik, vatandaş katılımı ve demokrasi bağlamında ele almakla birlikte, esasında benzer amaçla hareket edilmiş ve sonuçlara ulaşılmıştır. Bu açıdan makalenin amacı, vatandaş katılımı kavramını kamu ile hükümet arasındaki ara yüz, hesap verebilirlik ve yönetişim süreci bağlamında incelemektir. Demokrasi temelde yönetilenlere, özellikle yoksullara ve azınlıklara karar alma fırsatları açmakla ilgilendiğinden, demokrasinin katılımla olumlu bir şekilde ilişkilendirildiğinden söz edilmiştir. Karar alma sürecinde toplumun tüm unsurlarının daha iyi temsili, tarih boyunca daha yüksek bir demokrasi düzeyine ulaşmanın bir yolu olarak teşvik edilmiştir. Ancak burada da belirtildiği gibi katılımın, genel olarak demokrasinin ve özelde hesap verilebilirliğin bir başka önemli özelliği olan saydamlığa katkıda bulunduğunu belirtmişlerdir. Bu noktada saydamlık demokrasinin genel bir özelliği olarak ifade edilmiştir.

McGee ve Gaventa (2011) tarafından kaleme alınan çalışmada saydamlık ve hesap verebilirlik girişimleri ve sonuçları değerlendirilmiştir. Hesap verebilirlik ve saydamlık girişimlerinin ve çalışmalarının, son yüzyılın başından bu yana demokratikleşme, yönetişim, yardım ve kalkınma çevrelerini fırtınaya soktuğunu ifade edilmiştir. Pek çok sivil toplum kuruluşu ve toplumsal hareket için, hesap verebilirliği ve saydamlığı talep etmenin ve güvence altına almanın, insanların güçlendirilmesine, demokrasinin gelişimine bağlı olduğu savunulmuştur. Sonuç olarak gücün, yönetenlerden yönetilenlere ki zaten asil-vekil ilişkisi bağlamında asil olan vatandaşlara doğru kayması gerektiğini ifade etmek yanlış olmayacaktır.

De Renzio ve Krafchik (2007) tarafından ele alınan yazıda özellikle sivil toplum kuruluşlarının savunuculuk faaliyetlerinin, bütçe politikalarında ve karar alma sürecinde ve verilerin sunulmasında ne kadar etkili olabildiği gösterilmiştir. Ancak başarılı savunuculuk çalışmalarında, bütçe sürecinin doğasıyla ve ulusal bütçeyle ilgili okuryazarlık düzeyiyle ilişkili bazı içsel sınırlamalar vardır. Yani eğitim düzeyinin sivil toplum kuruluşlarının savunuculuk ve saydamlık çalışmaları üzerinde belirleyici

olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Diğer bir ifadeyle eğitim seviyesinin yüksekliği saydamlık alanında faaliyet gösteren sivil toplum kuruluşlarının siyasi hükümeti zorlama çalışmalarını başarıya ulaştırmak açısından oldukça önemlidir.

Benzer şekilde Sharma (2008) tarafından yapılan çalışmada hesap verebilirlik, saydamlık ve sivil katılımın önemi vurgulanmakta ve bunun da halk ve halk adına savunuculuk faaliyetleri gösteren sivil toplum kuruluşları aracılığıyla gerçekleşebileceği gözlenmiştir. Bu noktada halkın ses çıkarması, hesap verebilirlik ve sivil katılım kavramları teorik olarak incelenmiştir. Sivil katılımın yalnızca kavramsal boyutuyla incelenmemesi, aynı zamanda politik süreçlere doğru evrilen bir katılımdan söz edilmesi gerektiği ve sivil topluma bütçe sürecinde daha fazla gözetim sorumluluğu verilmesi gerektiği ifade edilmiştir. Bu noktada vatandaşların eğitim düzeyi ve farkındalığı sivil toplum kuruluşlarının işini kolaylaştırabilecektir.

Genel anlamda halkın ve sivil toplum kuruluşlarının bütçe bilgilerini okuma ve anlama yeteneği, mali bilgiler konusundaki farkındalıklarını artırmak, mali bilgilerin sunulmasını sağlamak ve mali manipülasyona daha az duyarlı hale gelmek için kritik öneme sahiptir.

Brender ve Drazen (2005) tarafından yapılan çalışmada politik anlamda bütçe süreçlerinin yeni ve yerleşmiş demokrasilerde nasıl değişiklik gösterebileceği incelenmiştir. Yeni demokrasilerde politik bütçe sürecine ilişkin bir açık olduğunu ve bunu bulmayı amaçladıklarını dile getirmişlerdir. Araştırmayı IMF finansal istatistikleri ve Polity Projesi[*] verileri kullanılarak analiz etmişlerdir. Farklı tahmin yöntemleri kullanılmış ve seçimler ele alınmıştır. Sonuç olarak mali manipülasyonlar, yeni demokrasilerde hem seçimlerle ilgili deneyimsizlik hem de seçmenlerin bilgisizliği sebebiyle daha geniş bir şekilde kullanılmıştır. Diğer bir ifadeyle yerleşik demokrasilerde yer alan özgür ve adil seçim ortamı mali manipülasyona olanak tanımayarak bu alandaki saydamlık düzeyini etkilemektedir.

[*] Güncel anlamda Polity V veri kümesiyle birlikte, 1800-2018 dönemi arasında küresel sistemdeki tüm büyük, bağımsız eyalet ve ülkeleri kapsayan, demokrasi düzeylerine ilişkin kodlanmış yıllık bilgiler içeren bir projedir. Bkz. http://www.systemicpeace.org/polityproject.html.

OECD (2001) politika oluşturma sürecine halkın katılımını, iyi yönetişimi teşvik etmek ve hükümet ile vatandaşlar arasındaki boşluğu kapatmak için, bir strateji olarak önermektedir; böylece vatandaşların ihtiyaçlarına yönelik daha güçlü, daha duyarlı ve daha açık bir demokratik hükümetin oluşması sağlanabilir. Dolayısıyla vatandaşların bütçe sürecine katılımı da demokratikleşme düzeyini artırabilecek güçlü belirleyicilerden biri olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu bağlamda ülkelerin vatandaş bütçelerini sade bir dille her yıl ve dönemler halinde hazırlayıp sunmaları, katılım düzeyini geliştirecek en önemli etmendir.

Rios, Benito ve Bastida (2017) yaptıkları çalışmada uluslararası karşılaştırmalı bir yaklaşımla bütçe sürecine halkın katılımını açıklayan faktörleri incelemeyi amaçlamışlardır. 2012 yılına ait OBI verilerini kullanarak, endeks içinde yer alan kamu katılımına ilişkin soruları incelemişlerdir. Literatürde ilk defa sadece bütçe saydamlığının halkın katılımını teşvik etmekle kalmadığını, aynı zamanda halkın katılımının daha yüksek bütçe saydamlığı gerektirdiği de ifade edilmiştir. Saydamlığın vatandaş katılımı için bir ön koşul olduğu, bu durumun daha fazla bilgi talebine ve dolayısıyla daha fazla saydamlığa yol açabileceği bulgusuna ulaşılmıştır. Oluşturulan modelde demokrasi düzeyinin halkın bütçe sürecine katılımını etkilemediği görülmüştür ve bu durumun daha önce literatürde incelenen Harrison ve Sayogo (2014) 'nun bulgularından farklıdır. Bununla birlikte yazarlar, demokratik ülkelerin halkın katılımını teşvik ettiğini ifade etseler de bu ilişkinin mükemmel olmasını beklememektedirler. Çünkü demokrasilerin, vatandaşların kamu politikası kararlarında aktif rol alma derecelerine göre, değişiklik gösterebilecekleri görüşünü savunmaktadırlar. Son olarak Justice ve Dülger (2009)'in çalışmalarında vurguladıkları üzere, etkili bir bütçe saydamlığı olmadan bütçe sürecine vatandaş katılımından söz etmek oldukça zordur. Eğitim seviyesiyle halkın katılımı arasında doğrudan ve önemli bir ilişki bulamamış olsalar da önceki çalışmalarda aksini gösteren bulgulara ulaşılmıştır. Bu durum, özellikle eğitim seviyesinin bütçe saydamlığının ve bütçe saydamlığının da halkın katılımının önemli belirleyicilerinden olması, yani aralarında dolaylı bir ilişkinin bulunması şeklinde ifade edilebilir.

Tanaka (2007), yayınlanan çalışmasında, vatandaşların önemli bir kamu politikasının oluşturulma aşaması ve alanına - bütçeleme - ne düzeyde katıldıklarını araştırmakta ve

bütçe yetkililerinin bu katılımın seviyesini artırmak için internet kaynakları gibi güçlü yolları önermektedir. Tanaka çalışmasında bütçe sürecine halkın katılımı ile mali saydamlık arasında önemli bir ilişkinin olduğunu ifade etmiştir. Vatandaşlar kamu kaynaklarının iyi yönetildiklerini ve temsil yetkilerinin kötüye kullanılmadıklarını bilirlerse, hükümete duydukları güven artacaktır. Hükümetler mali durumu açıkladığında vatandaşlar, bütçe uygulamasının ulusal öncelikleriyle tutarlı olup olmadığını belirleyebilir ve eğer değilse politikada değişiklik talep edebilir. Hükümetlerin mali durumların açıklanması işlemini, günümüz gelişen teknolojisi göz önünde bulundurulduğunda, internet aracığıyla gerçekleştirebileceği ifade edilmiştir. Bu durum ise ancak düzenli bir şekilde yayınlanan vatandaş bütçesi belgesi ile mümkün olabilecektir.

Cimpoeru (2015) tarafından yapılan çalışmada vatandaşların bütçe sürecine katılımının ulusal bütçe saydamlığı üzerindeki etkisi incelenmiştir. Çalışma ulusal düzeyde bütçe sürecine halkın katılımıyla ilgili ölçüm göstergelerinden hangisinin en güçlü şekilde bütçe saydamlığı etkilediğini amaçlamıştır. Halkın bütçe sürecine katılım gücünü incelemek amacıyla, yasama ve yüksek denetim kurumlarının gücü de ayrı ayrı analize dâhil edilmiştir. Tüm değişkenler 2012 yılına ait OBI verileri kullanılarak oluşturulmuştur. Analiz sonuçlarına göre, bütçe saydamlığı ve bütçe sürecine halkın katılımı arasında güçlü bir ilişki bulunmuştur. Dolayısıyla tek başına saydamlığın, iyi yönetişimi geliştiremeyeceğini ifade etmektedirler. Bununla birlikte, gelişmiş ekonomilere sahip ülkelerde bütçe saydamlığı üzerindeki en önemli etkinin, yüksek denetim kurumunun gücü olduğunu, ardından bütçe sürecine halkın katılım seviyesi ve yasama organının gücünün geldiğini belirtmektedirler. Ortaya çıkan sonuç, gelişmiş ülkelerde vatandaşların daha iyi bilgilendirildikleri ve gelişmekte olan ülkelerdeki vatandaşların, hükümetin kamu fonlarını nasıl harcadığına dair herhangi bir bilgilerinin olmaması şeklinde yorumlanmıştır. Diğer bir ifadeyle adil ve özgür seçimlerin yapıldığı olgun demokratik ülkelerde, bağımsız yüksek denetim kurumunun gözetim işlevi daha çok önem arz ederken, az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde halkın katılımı daha önemlidir.

Carlitz, de Renzio, Krafchik ve Ramkumar (2009) tarafında yapılan bu çalışmada, 2008 yılına ait Açık Bütçe Endeksi sonuçları değerlendirilmiştir. OBI sonuçlarına göre

kötü performans gösteren ülkelerin, bütçe saydamlığının eksikliğinin bazı nedenlerine ve sonuçlarına işaret edebilecek bir dizi özelliği paylaşma eğiliminde oldukları ifade edilmiştir. Bu ortak özellikler arasında coğrafi özellikler, gelir düzeyi, dışa bağımlılık veya petrol ve gaz gelirlerine bağımlılık ve ülkelerin siyasi sistemlerinin doğası yer alır. Bunun yanında özellikle bütçe saydamlığı açısından oldukça önem arz eden bütçe öncesi raporunun, kapsama alınan 85 ülkenin yalnızca 55'inde yayınlanması bu çalışmanın en çarpıcı sonuçlarından biridir. Özellikle yüksek denetim kurumunun ve yasama organının bağımsızlığının yeterince sağlanamamış olması üzerinde durularak, bu konuda yeni bir reform hareketinin başlatılması gerektiği üzerinde durmuşlardır.

Wehner (2005) tarafından kaleme alınan çalışmada mali incelemelere yönelik yasal düzenlemeler ele almıştır. Diğer bir ifadeyle yasama yapıları ve mali kurumlar üzerine karşılaştırmalı bir analiz yapılmıştır. Bu bağlamda yasama organını 'cüzdanın ya da kesenin gücü' şeklinde tanımlayarak, demokratik bir hükümet için oldukça önemli olduğunu vurgulamıştır. Birçoğu bugüne kadar kapsamlı bir şekilde çalışılmamış olan 43 ulusal yasama meclisinde yasama bütçelemesine yönelik kurumsal düzenlemelerin yeni ve kapsamlı bir araştırmasını kullanılmıştır. Yasamanı gücü, gözetimi ve yapıları incelenmiş olsa da temelde yasamanın bütçe bilgilerine erişimi dolayısıyla saydamlığa (hükümetin bütçe bilgilerini saydam bir şekilde meclise sunabilmesi) atıfta bulunulmuştur. Analiz, bütçe bilgilerine yasamanın erişiminin gelişmiş, sanayileşmiş ve büyük ihtimalle Anglosakson ülkelerde daha iyi olduğunu ortaya koymaktadır. Ek olarak başkanlık ve başkanlık dışı sistemler arasında istatistiksel anamda içsel bir fark bulunamamıştır.

De Renzio ve Shultz (2006) yayınlarında bütçe çalışmaları ve demokratikleşme ilişkisini irdelemişlerdir. Bu doğrultuda 2005 yılında Uluslararası Bütçe Projesi ve Kalkınma Araştırmaları Enstitüsü (Institute of Development Studies[*]), sivil toplum kuruluşlarının önemli bir süre için çalıştığı, dünya çapında altı ülkede (Brezilya, Meksika, Hırvatistan, Uganda, Güney Afrika ve Hindistan) sivil toplum bütçe çalışmaları deneyimini incelemek için orak bir girişim başlatılmıştır. Çalışmanın konusu, Brezilya Sosyal ve Ekonomik Analiz Enstitüsü (IBASE-Brazilian Institute of Social and Economic Analysis) adlı bir sivil toplum kuruluşunun çalışmalarına

[*] Sussex Üniversitesi'ne bağlı bir düşünce ve sivil toplum kuruluşudur. Bkz. https://www.ids.ac.uk/.

odaklanan ve Brezilya'daki bu deneyimin incelenmesidir. Bu incelemenin amacı, sözü edilen sivil toplum kuruluşunun bütçe çalışmasıyla ilgili deneyimini analiz etmek, özellikle vatandaşların bütçe okuryazarlığı ve katılımını oluşturmaya odaklanarak, benzer bir stratejik yolu takip etmek isteyen diğer ülkeler için kılavuz oluşturmak şeklinde ifade edilmiştir. IBASE oluşturduğu araştırma ağı ve bültenleri ile bütçe saydamlığı üzerinde doğrudan bir artışa yol açmıştır. Fakat etki düzeyleri incelediğinde, birincil etkisinin diğer gözetim aktörlerinin müdahale etme kapasitesini oluşturmak ve geliştirmek olduğu vurgulanmıştır. IBASE medya ve gazetecileri eğiten bir program vasıtasıyla, medyadaki bütçe ve finans konularının kapsamını açıkça geliştirmiştir. Bunun yanında kapsamı artan bu haberleri popüler dillerde yayarak yerel ve ulusal düzeyde vatandaşların ve yasa koyucuların farkındalığını artırmayı da başarmıştır. Kısacası kuruluş vatandaşları bütçe sürecine aktif katılımla temsil ederek savunuculuk faaliyeti yürütmekte ve demokratik uygulamaların artmasını sağlamaktadırlar. Ancak eyalet bazında başlayan bu proje ülke geneline yayıldığında, özellikle savunuculuk çalışmaları ve analizlerle ilgili zorlukların ortaya çıkabileceğini ifade etmektedirler.

Moloney ve Stoycheva (2018) yayınladıkları makalede, uluslararası kuruluşların (OECD, Dünya Bankası, Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı) bütçe saydamlığını değerlendirmektedir. Ülkeler için uygulanan IMF, OECD ve OBI gibi bütçe saydamlığı standartları esas alınarak, uluslararası organizasyon özelliklerini yansıtan bir bütçe saydamlığı ölçüsü oluşturulmuştur. Bu çalışma, uluslararası kuruluşların bütçe saydamlığına yönelik bir başlangıç niteliği taşımaktadır. Ancak uluslararası kuruluşların üye ülkeleri nezdinde yaptıkları analiz, sonuç ve çıktılarına odaklanmamaktadır. Bunun yerine uluslararası kuruluşların, üye devletleri için teşvik ettikleri bütçe saydamlığı modellerini kendileri için de uygulayıp uygulamadıklarını da sorgulamaktadır. Uluslararası kuruluşları, birikmiş bilginin önemli küresel dağıtıcıları olarak ifade etmişlerdir. Fakat bu rollerine rağmen, Dünya Bankası yaklaşmasına rağmen, OECD, Dünya Bankası ve Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı'nın yeterince saydam olmadığı sonucuna ulaşmışlardır. Uluslararası kuruluşların bütçe saydamlığını ölçmeye yönelik bu ilk girişim aynı zamanda hem küçük hem de büyük uluslararası kuruluşlara ve devlet odaklı bütçe saydamlığı

projelerinin veya programları olmayan uluslararası kuruluşların çoğuna uygulanabilir bir anket oluşturmuştur.

Alt, Lassen ve Rose (2005) çalışmalarında mali saydamlığın ekonomik ve politik belirleyicilerini keşfedebilmek için, Amerikan eyaletlerinde son otuz yılda oluşan bütçe süreçlerinin saydamlıklarının gelişimi incelenmiştir. Panel veri analizi kullanılarak yapılan bu araştırma, daha eşit siyasi rekabet ve güç paylaşımının, örnekleme döneminde hem daha yüksek mali saydamlık düzeyleri hem de mali saydamlık artışlarıyla ilişkili olduğunu göstermektedir. Siyasi kutuplaşmanın, daha düşük saydamlıkla ilişkili olduğu ve geçmiş mali koşulların da saydamlık düzeyini etkiliyor olduğu vurgulanmıştır. Dolayısıyla gelinen nokta ve sonuçlar doğrudan demokrasi ile ilişkili olmasa da siyasi rekabet ve siyasi kutuplaşma gibi demokratik unsurların saydamlık üzerinde etkisi bulunmaktadır.

Bastida ve Benito (2007) OECD üye ülkeleri ve ayrıca otuz ülkeyi araştırmalarına dâhil etmişlerdir. Bütçe uygulamalarında hükümetin saydamlığını değerlendirmek için, uluslararası bir örneklem baz alınarak, hükümetlerin Bütçe Saydamlığı için İyi Uygulamalar belgesinde belirtilen OECD gerekliliklerini ne ölçüde karşıladığını analiz edilmiştir. Sonuç olarak önerilen tavsiye ve uygulamaların ülkelerin yüzde 56, 4'ünde karşılandığı bulgusuna ulaşılmıştır. Ayrıca siyasi ve sivil özgürlükler açısından analize dâhil edilen demokrasi seviyesinin yüksekliği, saydamlık uygulamalarının yerine getirilme seviyesinin de yükselmesine katkı sağlamıştır.

Hameed (2005) çalışmasında mali saydamlığın ekonomik sonuçları üzerinde durmuştur. IMF 'nin mali saydamlık iyi uygulamalar tüzüğü baz alınarak geniş bir ülke yelpazesi içinde saydamlık endeksleri oluşturulmaya çalışılmıştır. Birçok ekonomik gösterge ve sonuçlar üzerinde belirleyici olan saydamlık özellikle gelişmişlik açısından da incelenmiştir. Bu bağlamda mali saydamlığın ülkeler arası bir karşılaştırması yapıldığında, gelişmiş ekonomilerin daha saydam olduğu; ayrıca bir grup olarak yükselen piyasalar ya da gelişmekte olan ülkelerin de diğer ekonomilerden daha saydam olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Analize Avrupa Birliği üyesi ülkeler, Latin Amerika ülkeleri ve ağır borçlu yoksul ülkeler dâhil edilmiştir.

Santiso (2005) yaptığı araştırmada Latin Amerika ülkelerinde, yüksek seviyede merkezileştirilmiş bütçe sistemlerine sahip hükümetlerin başkanlık sistemlerinde parlamentoların bütçe sürecine katkılarını incelemiştir. Parlamentoların kamu bütçelemesindeki rolünü güçlendirmeye yönelik kısıtlamaları ve koşulları değerlendirmek için Latin Amerika'daki bütçe sürecine ilişkin bir politik ekonomi perspektifi sunmaktadır. Ayrıca bütçede parlamentoların daha büyük bir rolünün kamu maliyesinde saydamlığı ve hesap verebilirliği artırabileceğini savunuyor. Parlamentoların, gerekli kurumsal kapasiteye ve siyasi teşviklere sahip olmaları koşuluyla, kamu maliyesinin yönetiminde saydamlık ve hesap verebilirliğin artırılmasına yönelik önemli bir katkı yapabilecekleri vurgulanmıştır. Parlamentoların bütçe yetkilerine sahip olduğu, ancak çoğu zaman bunları etkili ve sorumlu bir şekilde kullanmada başarısız oldukları dile getirilmiştir. Diğer bir ifadeyle parlamentoların yetkilerini daha etkili bir şekilde kullanmaları, demokratikleşmenin ve dolayısıyla saydamlığın artmasını sağlayacaktır.

Ulusal literatürde geniş yelpazede saydamlığın ele alındığı ilk çalışmalardan olan ve aynı zamanda editörlüğünü üstlendikleri İzak ve Atiyas (2000), çalışmalarında mali ve performans saydamlığını detaylı bir şekilde açıklamaya gayret göstermişlerdir. Ayrıca çalışmanın yapıldığı tarihlerde güncelliğini koruyan IMF iyi uygulamalar tüzüğü standartları etrafında Türk kamu mali saydamlığıyla ilgili değerlendirilmelerde bulunulmuştur. Çalışmanın temelde önem arz eden noktası, saydamlık kavramını tartışabilmek için öncelikle temsili demokrasilerdeki devlet ve vatandaş arasındaki ilişkiyi (önceki bölümlerde açıklanan asil-vekil ilişkisi) özetlemeyi daha faydalı bulmasıdır. Vatandaşların kamu mal ve hizmeti üretmeleri için siyasi aktörlere verdikleri yetkinin (bütçe hakkı) ne kadar ölçülü kullanıldığı üzerinde durulmuştur. Bu bağlamda kamu yararı gözetmeksizin bu yetkiyi kullanmaları sonucu bazı denetim ve hesap verme mekanizmalarının var olmasını savunmaktadırlar. Kısacası devletin ya da hükümetin hesap verebilirliği mekanizmalarının ne denli başarılı olduğunu, sistemde üretilen bilgilerin seviyesi ve siyasi aktörlerle vatandaşlar arasında eşit dağılıp dağılmadığı incelenerek bulunabilecektir. Bu bilgilere vatandaşların erişimi ne kadar artarsa o kadar sağlıklı oy verebilecekleri vurgulanarak saydamlık tanımı yapılmıştır. İzak ve Atiyas saydamlığı, "..devletin, hedeflerini, bu hedeflere ulaşmak için hayata geçirdiği politikaları, ve politikaların yarattığı sonuçları izlemek için gerekli olan

bilgiyi düzenli, anlaşılabilir, tutarlı ve güvenilir bir biçimde sunmasıdır.” şeklinde tanımlamışlardır.

Benito ve Bastida (2009) bütçe saydamlığını, mali performans verileri ve siyasi katılımla analiz etmeyi amaçlamışlardır. Bu araştırmayı yaparken OECD ve Dünya Bankası veri tabanından yararlanarak 41 ülkeyi analize dâhil etmişlerdir. Ülkelerin bütçe dengesi ve borçlarının GSYH'ye oranları ve son yapılan seçimlerine katılım oranları değişken olarak belirlenmiştir. Dolayısıyla demokrasiye atıfta bulunabileceğimiz değişken seçimlere halkın katılım oranı olmaktadır. Siyasi analize odaklanıldığında, tek değişkenli analiz, siyasi katılım ile saydamlık endeksi arasında olumlu ve anlamlı bir ilişki olduğunu gösterir. Bununla birlikte model içine borç ve bütçe dengesi dâhil edildiğinde, diğer bir ifadeyle çok değişkenli bir analiz içinde siyasi katılım anlamlı olmaktan uzaklaşmıştır. Ancak netice itibarıyla, bir dereceye kadar, bilgi asimetrisi ne kadar düşükse (saydamlık ne kadar yüksekse), insanların oy vermek için heves ve isteklerinin o denli yüksek olduğu vurgulanmıştır.

Dikmen ve Çiçek (2019) çalışmalarında, daha önce değinildiği üzere Rios, Bastida ve Benito (2014)' nun çalışmalarına benzer şekilde, mali saydamlık ve yasamanın gözetim gücünü incelemeyi amaçlamışlardır. Özellikle yasamanın bütçe gözetiminin mali saydamlık üzerindeki etkisinin incelenmesi konusunda ele alınan ampirik çalışmaların sayısının az olduğu vurgulanmıştır. Ancak çalışmalarını önceki literatürden farklılaştıran noktalar değişkenler ve incelenen dönem bağlamında olmuştur. 2017 yılı OBI verileri kullanılarak 115 ülke analize dâhil edilmiştir. Ortaya çıkan sonuçlar önceki literatürle paralellik göstermektedir. Yasama bütçe gözetimi ve mali saydamlık arasında pozitif bir ilişki olduğu görülmüştür. Anglosakson hukuk sistemini uygulayan ülkelerde, yasamanın bütçe uygulandıktan sonraki gözetimi pozitif işaretlidir. Diğer bir ifadeyle Kıta Avrupası hukuk sistemini uygulayan ülkelerde bütçenin uygulama öncesi gözetimi daha etkinken, uygulama sonrası gözetim Anglosakson hukuk sistemini uygulayan ülkelerde daha etkindir. Bu yanıyla Feyzioğlu (1983)'nun çalışmasında ulaştığı sonuçlarla paralellik göstermektedir. Feyzioğlu, iki sistemi kıyaslamış ve kesin hesap kanunu açısından değerlendirmede bulunmuştur. Bu açıdan Kıta Avrupası sisteminde kanun vasfında çıkan ve onaylanan kesin hesap kanunu, Anglosakson ülkelerinde genel raporun bakan tarafından

açıklanması sonucunda oluşmaktadır. Dolayısıyla Kıta Avrupası sisteminin daha mükemmel gözüktüğünü ifade etmiştir. Dikmen ve Çiçek'in sonuçlarına dönülecek olursa, iktidar partisinin yasama organındaki sandalye sayısını belirten siyasi rekabet uygulama öncesi ve genel yasama gözetimi açısından anlamlı olmakla birlikte önceki literatürle uyumlu olarak karşımıza çıkmaktadır. Ayrıca kamu katılımı analiz içinde incelenmiştir ve sonuç olarak bütçe uygulama anındaki gözetim süreci üzerinde pozitif ve anlamlı bir etkisi bulunmuştur. Son olarak demokratikleşme seviyesinin yüksekliği yasamanın bütçe öncesi gözetimi üzerinde aynı şekilde anlamlı ve pozitif bir etkiye sahiptir. Diğer bir bağımlı değişken olan mali saydamlık için de aynı faktörler etkili olmaktadır. *Siyasi rekabet, demokrasi, kamu katılımı mali saydamlık üzerinde anlamlı ve pozitif etkiye sahiptir*.

5. Araştırmanın Metodolojisi

Bu kısımda araştırmaya dair genel bilgiler verilecek olup, hipotezler, değişkenler, analizde kullanılan yöntem ve programlara ilişkin açıklamalarda bulunulacaktır.

5.1. Araştırmanın Hipotezleri

Teorik anlamda bütçe saydamlığı ve demokrasi arasında bir ilişkinin olduğu, incelenen literatürde ampirik olarak kabul edilmiş olsa da bu ilişkiyi araştıran özellikle ulusal literatürde yer alan ampirik çalışma sayısı oldukça azdır. Bu nedenle çalışmaya başlarken, literatürdeki eksikliği doldurabilecek şekilde temel araştırma sorusu "*demokrasi seviyesinin ya da demokratikleşmenin artışı bütçe saydamlığını yükseltir mi?*" ya da *ülkelerin demokrasi seviyeleri ve bütçe saydamlıkları arasında ilişki var mıdır?* şeklinde oluşmuştur. Uluslararası literatürde bu soruya doğrudan yanıt arayan ampirik çalışmalar mevcutken, genellikle siyasi rekabet, sivil özgürlükler, özgür-adil-demokratik seçim ortamı gibi demokrasi faktörleri yoluyla analizler sürdürülmüştür. Çalışmanın ana ve alt *araştırma hipotezleri* sırasıyla aşağıda belirtilmiştir.

H1: Ülkelerin demokrasi seviyesi ve bütçe saydamlığı arasında pozitif ve anlamlı bir ilişki vardır.

H2: Ülkelerin eğitim seviyesi ve bütçe saydamlığı arasında pozitif ve anlamlı bir ilişki vardır.

H3: Vatandaş bütçe belgesi ve bütçe saydamlığı arasında pozitif ve anlamlı bir ilişki vardır.

H4: Ülkelerdeki barış ortamı ve bütçe saydamlığı arasında pozitif ve anlamlı bir ilişki vardır.

H5 Ülkelerin ekonomik ve sosyoekonomik gelişmişlik düzeyleri ve bütçe saydamlığı arasında pozitif ve anlamlı bir ilişki vardır.

Görüldüğü üzere ana hipoteze ek olarak bütçe saydamlığını etkileyen ve belirleyen faktörleri inceleyebilmek için alt hipotezler oluşturulmuştur.

5.2. Araştırmanın Verileri ve Modeli

5.2.1. Veriler, Metodoloji ve Kısıtlar

Çalışmada demokrasinin bütçe saydamlığı üzerindeki etkisi incelenmiştir. Daha detaylı bir anlatımla, demokrasi seviyesinin artması ya da düşmesinin bütçe saydamlığını nasıl etkileyeceği sorgulanmıştır. Analiz kapsamına 81 ülke dâhil edilmiştir. Ülke sayısı tesadüfi olmamakla birlikte, OBI 2008 baz alınarak belirlenmiştir. OBI 2006 yılından itibaren sonuçlarını ve raporlarını yayınlamış ancak 2006 yılı ülke sayısının görece az olması sebebiyle analize dâhil edilmemiştir. Model içinde kullanılan diğer değişkenlere ait verilere, 85 ülkenin 4'ü için ulaşılamamıştır; sonuç itibarıyla analize 81 ülkeyle devam edilmiştir. Seçilen zaman dönemi ise ilk bölümde açıklandığı üzere 2008-2019 yılları arasında kalan ve Açık Bütçe Endekslerinin yayınlandığı yıllardır. Dolayısıyla 2008, 2010, 2012, 2015, 2017 ve 2019 yılları olmak üzere altı ayrı yıl analiz kapsamında incelenmiştir. Ayrıca analizin daha tutarlı olması ve yıllar arasında kıyaslama yapılabilmesi amacıyla 2008 OBI baz yıl olarak seçilmiştir.

Analiz yalnızca bir uluslararası birlik ya da coğrafi bölgeyi kapsamamaktadır. Aksine tüm coğrafi bölgelerden ülkeleri örneklem içine almaktadır. Bu yanıyla ülkeler ve coğrafi bölgeler arasında kıyaslamaya imkân tanıyan geniş kapsamlı bir çalışma olarak literatüre katkı sağlaması amaçlanmıştır. Doğal olarak çalışma, Norveç ya da İsveç gibi her yönüyle gelişmiş ülkeler ile Zambiya gibi en az gelişmiş ülkenin aynı analiz

içinde yer alması bakımından bölgesel farklılıkları bir kez daha gözler önüne sererek, gelişmiş ülkelerin bulunduğu pozisyona erişebilmeleri açısından kılavuz görevi de görebilecektir.

Hangi verilerin kullanıldığını açıklamadan evvel veri çeşidine değinmekte fayda vardır. İstatiksel ya da ekonometrik olarak analizler için kullanılabilen niceliksel olarak ölçülebilen ve ifade edilebilen değerlere *veri* denilmektedir. Üç çeşit veri bulunmakla birlikte, çalışmada kullanılan *yatay kesit* verisidir. Yatay kesit verisi, belirli bir zamanda farklı birimlerden (kişi, ülke vs.) toplanmış verileri ifade etmektedir (Güriş ve Çağlayan Akay, 2018, s.7-8). Bu çalışmanın verilerinden örnek verildiğinde, belirli bir yıl olan 2008' de 81 farklı ülkenin verileri incelendiğinde yatay kesit veri çeşidi kullanılmış olmaktadır.

Çalışmanın bağımlı ya da açıklanan değişken olarak bütçe saydamlığı, bağımsız ya da açıklayıcı değişkenini ise ülkelerin demokrasi seviyesi oluşturmaktadır. Bu değişkenlere ait bilgiler birinci ve ikinci bölümde detaylı verilmiştir. Ancak bütçe saydamlığını etkileyebilecek alt hipotezler oluşturularak, bunlara ait bağımsız değişkenlere de yer verilmiştir. Bunlara ait detaylı bilgi sonraki başlıklarda verilecek olup söz konusu değişkenler; ülkelerin eğitim seviyesi, içinde bulundukları barış ortamı, yayınladıkları basit ve anlaşılır vatandaş bütçe belgesi ve ülkelerin gelişmişlik düzeyleridir.

Son olarak araştırmanın kısıtları ya da sınırlamalarının olup olmadığı irdelenmelidir. Öncelikle analiz için kullanılan diğer değişkenlere ait bazı verilere dört ülke (Demokratik Kongo Cumhuriyeti, Sudan, Fiji ve Sao Tome) için ulaşılamamıştır. Bu nedenle 2008 yılı OBI baz alındığında var olan 85 ülke ya da gözlem sayısı 81' e düşürülmüştür. Buna ek olarak yayın yılları bir önceki yılın verilerini (2012 yılı endeks sonuçları 2011 yılı verilerine dayanmaktadır.) dikkate almaktadır. Ancak bu durum ülkelerden gelen anket sonuçlarının, denetim ve faaliyet raporlarının sonuçlarını bekleyerek, gecikmesi sebebiyle ortaya çıkmaktadır. Diğer bir ifadeyle her zaman geçici olarak biraz geç kalınmaktadır. Anket sonuçlarının cevaplanmasıyla ilgili kısıtlar da bulunmaktadır. Özellikle IBP tarafından belirtilen ve tavsiye edilen hem bağımsız bir danışman hem de ilgili bakanlığın bir temsilcisi tarafından gözden geçirilmesi durumuna, ülkelerin istikrarlı bir şekilde uymamaktadır. Kısacası hem

bağımsız bir danışman (STK uzmanı ya da akademik uzman) hem de Maliye Bakanlığı içinden bir uzman aracılığıyla anket sorularının - anket kapsamında bulunan az sayıda ülke tarafından - değerlendiriliyor olması yanıtlarla ilgili soru işareti yaratmaktadır. Değişkenler açısından incelendiğinde, ülkedeki barış ortamını ifade etmek üzere kullanılan ve daha sonra açıklanacak olan Küresel Barış Endeksi (Global Peace Index-Gpi) verilerine ilişkin kısıtlamalar bulunmaktadır. Bu endeksin 2009 yılından itibaren yayınlanmaya başlamış olması sorunu, analizde 2008 yılı yerine 2009 yılı verilerinin kullanılarak bertaraf edilmeye çalışılmıştır. İlaveten 2012 yılı verilerine de yer verilmemesi sebebiyle 2011 ve 2013 yıllarının ortalaması alınarak 2012 yılı verileri oluşturulmuştur.

Veriler ve metodolojiye ilişkin açıklamaların ardından bir sonraki başlıkta analiz için kullanılan tahmin yöntemi ve oluşturulan modellerle ilgili bilgilere yer verilecektir.

5.2.2. Araştırmanın Tahmin Yöntemi ve Modeli

Daha önce çalışmada elde edilen verilerin yatay kesit verileri şeklinde olduğu ifade edilmiştir. Şimdi ise tahmin yöntemine ya da ekonometrik yönteme değinilecektir. Yatay kesit verilerin belli bir zamanda belirli kişi, firma, ülke gibi birimlerden toplanmış verileri ifade etmektedir. Bu çalışmada 2008, 2010, 2012, 2015, 2017 ve 2019 yılları için ayrı ayrı yatay kesit verileri oluşturulmuştur. Değişkenler belirlenerek, bu değişkenlere ait veriler toplanmış ve analiz edilmiştir. Bir sonraki aşama hangi model ve tahmin yönteminin kullanılacağı olmuştur. Sonuç olarak bu çalışmada *regresyon modeli (çoklu regresyon)* ve *EKK (En Küçük Kareler)* yöntemi kullanılarak analiz yapılmıştır.

En küçük kareler yönteminin ardında yatan temel varsayımlar bulunmaktadır. Bu varsayımları doğrulamak içinse yapılması gereken bazı testler bulunmaktadır. Uygun modeller kurulmasının ardından değişen varyans (heteroskedasite), çoklu doğrusal bağlantı (Varyans Büyütme Faktörü - VİF), normal dağılım ve son olarak modelin sınanması için tanımlama testleri yapılmış, eğer sapmalar mevcut ise dirençli (robust) tahminci kullanılarak model yeniden tahmin edilmiştir. Model, tahmin yöntemi ve temel varsayımların testlerine ilişkin ayrıntılı bilgiye EK-1'de yer verilmiştir.

Modellerin denklemine aşağıda yer verilmiş olup, birçok bağımsız değişken kullanılarak alternatif modeller kurulmuştur. Ancak içerinden hem istatiksel hem iktisadi hem de altı yıl için de geçerli olabilecek en tutarlı ve anlamlı model seçilmiştir. Öncelikle modeller belirtilecek olup, ardından değişkenlere dair açıklayıcı bilgiler verilecektir.

Model incelenen altı yıl için ayrı ayrı ve sırasıyla aşağıdaki gibidir;

$$obi_i = \beta_0 + \beta_1\, democ_i + \beta_2\, edu_i + \beta_3 citi_i + \varepsilon_i \quad (2008)$$

$$obi_i = \beta_0 + \beta_1\, democ_i + \beta_2\, edu_i + \beta_3 citi_i + \beta_4 gpi_i + \varepsilon_i \quad (2010)$$

$$obi_i = \beta_0 + \beta_1\, democ_i + \beta_2\, edu_i + \beta_3 citi_i + \beta_4 gpi_i + \beta_5\, golan_i + \varepsilon_i \quad (2012)$$

$$obi_i = \beta_0 + \beta_1\, democ_i + \beta_2\, edu_i + \beta_3 citi_i + \beta_4 gpi_i + \beta_5\, golan_i + \varepsilon_i \text{ , robust} \quad (2015)$$

$$obi_i = \beta_0 + \beta_1\, democ_i + \beta_2\, edu_i + \beta_3 gpi_i + \varepsilon_i \quad (2017)$$

$$obi_i = \beta_0 + \beta_1\, democ_i + \beta_2\, edu_i + \beta_3 citi_i + \varepsilon_i \quad (2019)$$

Modellerde yer alan değişkenlere ait kısaltmalar ve açıklamalar sonraki başlık içerisinde açıklanacaktır.

5.3. Araştırmanın Veri Seti ve Değişkenleri

Önceki başlıklarda da değinildiği üzere analiz bütçe saydamlığı değişkeni üzerine kurulmuştur. Bütçe saydamlığı verisi ise IBP'nin girişimiyle oluşturulan OBI (Açık Bütçe Endeksi)'dir. Çalışmada ülkelerin bütçe saydamlığı düzeylerini ölçmek için kullanılmıştır, ancak tüm yıllar arasında tutarlı bir şekilde kıyaslamaya ve analiz yapmaya olanak vermesi adına yalnızca 2008 yılı endeks kapsamına dâhil olan ülkeler seçilmiştir. Dolayısıyla belirlenen açıklayıcı (bağımsız değişkenler) değişkenlerin veri setleri de 2008 OBI kapsamı esas alınarak seçilmiştir. Aynı şekilde seçilen diğer değişkenlerde bazı ülkelerin bazı yıllara ait verileri bulunmaması sebebiyle dört ülke,

daha önce de değinildiği üzere, analiz kapsamından çıkarılmıştır. Analize dâhil olan ülkeler EK-2'de tablolaştırılmıştır.

Tablo 2: Bağımlı, Bağımsız ve Kukla Değişkenler

Değişkenler	**Açıklama**	**Kaynak**
Bağımlı (Açıklanan) Değişkenler		
Obi (Açık Bütçe Endeksi)	Bütçe Saydamlığı ifade etmektedir. Endeks sonuçlarının geneli baz alınmıştır.	IBP (Uluslararası Bütçe Ortaklığı) tarafından 2006 yılından bu yana belli aralıklarla yayınlanmaktadır.
Bağımsız (Açıklayıcı) Değişkenler		
Democ (Demokrasi Endeksi)	Kapsama alınan ülkelerin demokratikleşme seviyeleri.	The Economist dergisinin araştırma bölümü olan Economist Intellegence Unit tarafından derlenen yıllık bir endekstir.
Edu (Eğitim Endeksi)	Ülkelerin eğitim seviyesi.	İnsani Gelişmişlik Endeksi'nin bir bileşeni olarak her sene Birleşmiş Milletler tarafından yayınlanmaktadır.
Gpi (Küresel Barış Endeksi)	Ülkelerin içinde bulundukları barış ortamının seviyesi.	2007 yılında kurulan Ekonomi ve Barış Enstitüsü (IEP) tarafından yayınlanmaktadır.
Citizen (Vatandaş Bütçesi)	Bütçe sürecinin başından sonuna kadar üretilen tüm belgelere ait, basit ve herkes tarafından oldukça kolay anlaşılabilecek, bir versiyonunun oluşturulup yayınlanması.	IBP Açık Bütçe Endeksi oluşturulurken anket soruları sekiz temel bütçe belgesi üzerine konumlandırılmakta olup, vatandaş bütçesi de bunlardan biridir. Anket soruları içinde bu belgenin tanımlanması için 4 soru bulunmaktadır ve vatandaş bütçesi belgesinin değerlendirilmesi için kullanılmaktadır.
Kukla Değişkenler		
Golan (Gelişmişlik Düzeyi)	Ülkelerin ekonomik, sosyal ve siyasal gelişmişlik düzeyleri ifade edilmektedir. Bu çalışmada gelişmiş, gelişmekte olan ve az gelişmiş ülkeler olarak sınıflandırılmış ancak modeller içinde yalnızca gelişmekte olan ülkeler kullanılabilmiştir.	Birleşmiş Milletler Ticaret ve Kalkınma Teşkilatı (UNCTAD) tarafından yapılan sınıflandırmalara dayanarak oluşturulmuştur.

Bağımlı, bağımsız ve kukla değişkenlere ait açıklayıcı bilgilere Tablo 3' te -tarafımca derlenerek- değinilmiştir. Ayrıca her endeks[*] bazında ve çalışmada kullanılan son yıl (2019) itibarıyla ülke sıralamalarına, farklılıkları görebilmek ve kıyaslama yapabilmek adına, EK-3' te yer verilmiştir. Sıralamalar endeksleri oluşturan organizasyonlar tarafından her yıl güncellenmekte olup, en güncel sıralamalar erişim tarihleri ile tablolarda yer almaktadır. Araştırmanın ana değişkenleri olması sebebiyle Açık Bütçe Endeksi ve Demokrasi Endeksi detaylı incelenecek olup, diğer değişkenlere sonraki başlıklarda değinilecektir.

5.3.1. Bağımlı Değişkenler

Bağımlı değişken model içerisinde yer alan ve bağımsız değişken tarafından etkilenen değişkendir ve analizin esasını bu değişkende meydana gelen değişim oluşturmaktadır. Literatürde etkilenen ya da açıklanan değişken olarak da adlandırılmaktadır (Güriş ve Çağlayan Akay, 2018, s.6; Yerdelen Tatoğlu, 2020, s.2). Bu çalışmada ise bağımlı değişken olarak bütçe saydamlığı belirlenmiştir. Temel hipotez olan demokrasinin bütçe saydamlığını pozitif bir şekilde etkileyip etkilenmediği incelenmeye çalışılmıştır. Diğer bir ifadeyle bağımsız değişken (demokrasi) tarafından etkilenen ya da ona bağlı olarak ortaya çıkan değişken (bütçe saydamlığı) olarak tanımlanabilir. Bütçe saydamlığı değişkenini belirtmek için kullanılan Açık Bütçe Endeksi'ne ilişkin detaylı açıklamalara sonraki başlıkta yer verilmiştir.

5.3.1.1.Bütçe Saydamlığı İçin Bir Ölçüm Aracı: Açık Bütçe Endeksi

5.3.1.1.1. Açık Bütçe Endeksi: Genel Bilgiler

Açık Bütçe Endeksi (Open Budget Index), Açık Bütçe İnisiyatifi programı ile başlatılmıştır. Açık Bütçe İnisiyatifi, bütçe bilgilerine tüm kamuoyunun erişimini, hesap verebilir bir bütçe sistemini sağlayan, uluslararası bir araştırma ve savunuculuk programıdır. Programın oluşturulmasında başrol oynayan kuruluş ise, Uluslararası Bütçe Ortaklığı (IBP) adlı sivil toplum ortaklığı girişimidir. Bütçe saydamlığını ölçmek üzere tasarlanan Açık Bütçe Araştırması (Open Budget Survey). Uluslararası

[*] Vatandaş bütçesi ve ülkelerin gelişmişlik düzeyleri endeks olmayıp, bu değişkenlerle ilgili sırlamalara yer verilmemiştir. Ancak bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz: http://survey.internationalbudget.org/#rankings ve https://unctadstat.unctad.org/en/classifications.html.

Bütçe Ortaklığı tarafından başlatılmış ve konu ile ilgili sorular oluşturulup, anket haliyle ülkelere uygulanmaya başlanmıştır. Araştırmada, hükümetin bütçeye ilişkin verilerinin kamuoyuna ulaşıp ulaşmadığı, ilaveten bütçe sürecine katılımda ulusal seviyenin ne olduğuna dair geniş kapsamlı araştırma ve veri analizi yapılmaktadır. Bu şekliyle ilk Açık Bütçe Endeksi (OBI) 2006'da yayınlanmış ve her iki yılda bir yayınlanacağı yönünde karar alınmıştır. IBP ülkeler bazında uyguladığı anketlerden yola çıkarak, ülkelerin bütçe kanun ve kurallarına genel bağlılığını ve bütçe saydamlığı değerlendirmelerini, ülkeler arasında kıyaslamaya olanak verebilecek ve ölçebilecek şekilde bir endeks oluşturmuştur. Bu sayede, her ülke bütçe süreçlerine ilişkin bilgi ve verilerin halka sunulmasına göre puanlar almaktadır (IBP, 2020a).

Ankete dâhil olan ülkelerin sayıları yıllar içinde değişiklik göstermiş olsa da 2019 yılında 117 ülke araştırma kapsamına alınmıştır. IBP, sivil toplum kuruluşları ve ortaklarıyla (bütçe uzmanı, akademisyenler) birlikte bir çalışma içine girmekte ve yapılacak araştırma için o ülkelere ilişkin verileri toplamaktadır. Anketin iki yılda bir yapılacağı kararlaştırılmış, ancak ülkelerden gelen verilerde gecikmeler yaşanması sebebiyle endeksin iki yıllık aralıklarla yayınlanması planı sekteye uğramıştır. Yaşanan bu aksaklıklar dolayısıyla, endeks sırasıyla 2006-2008-2010-2012-2015-2017 ve 2019 yıllarında yayınlanmıştır.

Bütçe en basit şekilde, hükümetlerin kamuya ait kaynakları, kamunun ihtiyaçları doğrultusunda, nasıl ve hangi şekilde kullandığına ya da harcadığına dair bir plan olarak ifade edilebilir. Bütçede saydamlık kavramı ise, vatandaşların bu plana dair tüm verilere erişebilme olanağı bulabilmesi ve bunun yanında gelir-gider dengesizliği sonucunda oluşacak borçlanma işlemleri hakkındaki bilgilere ulaşabilmesidir. IBP saydam bütçelerin, vatandaşların -devlet yöneticilerini topladıkları kaynakları yönetebilme, diğer bir ifadeyle temsil becerilerini- yargılama ve denetleme yetilerini güçlendireceğini ifade etmektedir. Bu açıklamadan yola çıkarak, Açık Bütçe İnisiyatifi dünya genelinde sivil toplum kuruluşları ve ortaklarıyla iş birliğine girişmektedir. Böylece halkı bilinçlendirmek için, bütçe saydamlığı ve insanların günlük hayatları arasındaki ilişkinin ne denli güçlü olduğu konusunda farkındalığı artırmaya, araştırma ve savunuculuk faaliyetlerini yerine getirmeye çalışmaktadır (IBP, 2020a).

5.3.1.1.2. Açık Bütçe Endeksi'nin Literatürdeki Yeri ve Önemi

IBP, 2006 yılından bu yana belirli aralıklarla Açık Bütçe Endeksi'ni oluşturmakta ve analizlerini resmi internet siteleri aracılığıyla tüm dünyaya ayrıntılı şekilde sunmaktadır. Sırasıyla 2006 yılından itibaren sırasıyla 59, 85, 94, 100, 102, 115 ve son olarak 2019 yılında 117 ülkeyi kapsamına alan endeks, kamu bütçesini temel olarak saydamlık ve katılımcılık açısından değerlendirmektedir. Endeks değerlendirmelerini karşılaştırmalı ve bağımsız bir şekilde yapan tek çalışma olarak karşımıza çıkmaktadır (IBP, 2020b).

Dünya çapında böyle bir endeks oluşturulması fikri Uluslararası Bütçe Projesi'nin (International Budget Project) 2002 yılının sonunda sivil toplum kuruluşlarıyla, dünya genelinde birçok ülkenin katılımıyla gerçekleşen bir toplantı düzenlemesiyle ortaya çıkmıştır. Katılımcıların ortak amacı, bütçe bilgilerine erişmek isteyen ülke vatandaşlarının bütçe tartışmalarına katılımının ve hesap verebilirliğin sağlanmasıdır. Toplantıya Hırvatistan, Hindistan, Endonezya, Rusya, Latin Amerika ve Afrika gibi gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerden temsilciler de katılmıştır. Müzakereler sonucunda, mevcut hükümetten bağımsız sivil toplum kuruluşları, her ülkenin bütçe saydamlığını ve bütçe prosedürlerini değerlendirerek küresel bir girişimin önemi konusunda ortak bir karara varmıştır (IBP, 2006, s.1).

Açık Bütçe Anketi, anketin kapsadığı ülkelerde bütçe verilerini ve bütçe uygulamalarını değerlendirerek sorumlu bir kamu mali sisteminin kurulmasına yardımcı olmayı amaçlamaktadır. Çalışma yalnızca teoride ne olması gerektiğini değil, aynı zamanda pratikte ne olacağını da ölçmeye çalışıyor. Araştırma zamanında yayınlanan sekiz temel bütçe belgesini değerlendirmektedir. Ülkeler, bu belgeleri, uygulanmakta olan kamu mali yönetimi standartlarına uygun olarak bütçe sürecinin farklı aşamalarında yayınlamalıdır. Bahsedilen standartların çoğu uluslararası kuruluşlar tarafından geliştirilmiştir. Bu kuruluşlar ve hazırladıkları standartlar; IMF'nin Mali Saydamlık İyi Uygulamalar Tüzüğü, OECD tarafından formüle edilen Bütçe Saydamlığı İçin En İyi Uygulamalar Rehberi ve INTOSAI tarafından geliştirilen Lima Deklarasyonu Denetim Usulleri Rehberi' dir. Açık Bütçe Anketi sivil toplum ve ortak yönetişim destekçileri için çok önemli konuları kapsamaktadır. Bu konular, kamuoyunun bütçe sürecinin her bir bölümüne aktif olarak katılma yeteneğinin yanı

sıra yasama organının gücünü ve bağımsız olması gereken yüksek denetim kurumunun (Sayıştay) rolü ile ilgili faktörleri içermektedir (IBP, 2012a, s.1).

5.3.1.1.3. Açık Bütçe Endeksi'nin Amacı

Açık Bütçe Anketinin iki ana amacı bulunmaktadır. İlk amacı, bütçe saydamlığını ve hesap verebilirliği sağlamak üzere vatandaşların bütçe uygulamalarını izlemesi için seçilmiş olan uluslararası iyi uygulama standartlarını anlamak ve sivil toplum kuruluşları ve araştırmacılara destek olmaktır. Diğer bir amacı ise bütçe saydamlığı ve hesap verebilirliği araştırmak için ortak bir yöntem oluşturmak ve bu konuda ülkeler arasında ortak bir sivil toplum araştırması yapmaktır. Açık Bütçe Anketi, ülkeler arasında karşılaştırmalara olanak sağlayan bir çalışma yaparak uluslararası saydam ve hesap verebilir bütçelerin önemini vurgulamayı amaçlamaktadır. (IBP, 2009, s.3).

5.3.1.1.4. Açık Bütçe Endeksi'nin Yapısı, Kapsamı ve İçeriği

Açık Bütçe Anketi üç bölümden oluşmaktadır. İlk bölüm araştırmacıların kendi ülkelerinin ana bütçe belgelerinin kullanılabilirliğini değerlendirmelerine ve yayınlanma durumlarını kontrol etmelerine ("Bütçe Belgelerine Erişim" olarak ifade edilebilir) olanak tanımaktadır. Bu bölümde bütçe sürecinin dört aşamasında (bu aşamalar; yöneticilerin yıllık bütçe takvimini takip etmesi, bütçe tasarısını görüşülmek üzere meclise sunması, bütçenin aklanması ve kesin hesapların kamuoyunu ve yüksek denetim kurumuna sunulmasıdır) araştırmacılar ülkelerin yayınlanacak raporları için her bütçe belgesini (bu bütçe belgeleri Uluslararası Bütçe Ortaklığı tarafından tanımlanan sekiz temel belgedir ve Tablo 2'de yer verilmiştir.) tanımlamalıdır. Araştırmacılar ya da uzmanlar daha sonra anketin ikinci ve üçüncü bölümündeki soruların çoğunu yanıtlamak için bu belgeleri kullanabilmektedirler. Sonraki bölümler "Merkezi Yönetim Bütçe Kanun Tasarısı" ve "Bütçe Süreci" olmak üzere iki ana sınıflandırmaya tabii tutulmuştur. İkinci bölüm, bütçe yılı ve gelecek bütçe yılları için tahminleri, önceki bütçe yılına ilişkin bilgileri ve bütçe performansının izlenmesini içeren merkezi yönetim bütçe teklifini diğer bir ifadeyle hükümetin bütçe teklifidir. (IBP, 2007, s.5).

Anketin üçüncü bölümüne gelindiğinde ise, esasen yıl içinde ve sonunda yayınlanması gereken belgelerin ve denetim raporlarının yayınlanmasıyla ilgili soruları barındırırken, diğer yandan bütçe sürecinin her aşamasında saydamlığı ölçtüğü ifade edilebilir. Bu bölümdeki sorular sadece sürecin içinde yayınlanan belgelerin kamuoyuna sunulması gerekliliği üzerinde durmaz, aynı zamanda bütçe sürecini daha hesap verebilir bir duruma getirmek için hükümet ve Sayıştay tarafından benimsenmesini de dikkate almaktadır. Diğer bir ifadeyle, bütçe onaylandıktan sonra, vatandaşların yapılan harcama, toplanan kaynak ve borçlanmalarla ilgili her ay ya da üç ayda bir detaylı bilgi alabilmelerini önem arz etmektedir (IBP, 2009, s.5).

2006, 2008 ve 2010 anketleri bu üç bölümü içermektedir. Ancak 2012 yılında bu üç bölüme ilave olarak iki bölüm daha eklenmiş ("Yasama Organının Gücü" ve "Vatandaş Bütçesi ve Katılımcı Bütçeleme") ve bölüm sayısı beş olmuştur. Eklenen iki bölümden ilki bütçe sürecinde yürütme organına karşı ne kadar güçlü bir yasama organının olduğunu ölçmektedir. Daha açıklayıcı bir ifade ile; yasamanın, yürütme tarafından sunulan bütçe tasarısında değişiklik yapabilmesi ya da yürütmenin bütçe yılı içinde beklenmedik gelir gider hareketlerini yasamanın onaylama inisiyatifini barındırması, kısacası yasama organının yürütme organı karşısındaki gücünü değerlendirmektedir (IBP, 2011, s.6).

Son olarak beşinci bölüm bütçeleme sürecine halkın katılım fırsatına, yani vatandaş bütçesine odaklanmaktadır. Bu durum bütçe saydamlığını sağlamak için oldukça önemlidir. Bütçe politikaları, uygulama ve sonuçları ile ilgili bütçe bilgilerini elde etmek, bunlara katkıda bulunmak ve iyileştirmek için, halkla birlikte hareket edilmelidir. Vatandaşlarla birlikte yani katılımcılığı sağlayarak hareket edildiği taktirde bütçe saydamlığı da artacak ve bütçe sürecine halkın katılımını anlamlı kılacaktır (IBP, 2011, s.6).

Açık Bütçe Endeksi sekiz temel bütçe belgesi tanımlamakta ve tüm soruları bu belgeler altında sınıflandırmaktadır; bu belgeler kamuya etkin bir şekilde açıklanabilecek ve sürecin katılımcılık düzeyini değerlendirecek sorular içermektedir. Benzer şekilde yasama ve denetim organlarına ilişkin sorulara yer verilmekle birlikte bu organların güçleri irdelenmektedir (Şeker, 2014, s.77-78). Soru sayılarına bakıldığında, 2006 yılında yapılmış olan ilk endeks 122 soruyu içermektedir. Fakat yıllar itibarıyla soru

sayılarında değişiklik meydana gelmiştir. Endeks, yıllar baz alındığında sırasıyla 122-123-123-125-140-145 ve 145 sorudan oluşmaktadır. Mevcut sorular arasından 91-91-92-95-109-109 ve 109' u bütçe bilgilerine halkın erişimini sorgularken, kalan sorular bütçe sürecine halkın katılımını ve idari kurumların bütçe sürecindeki gözlem yeteneğini ölçmektedir. Başka bir anlatımla, yasama ve denetim organlarının gücünü değerlendirmektedir.

Endekste yer alan temel belgeler kontrol edildiğinde, hükümet bütçeyi hazırlarken aralarında en az bir ay ara ile iki belge hazırlamalıdır. Belgelerden birincisi, Bütçe Öncesi Rapor, beklenen gelir, gider ve borçlanma seviyesi ve sektörler arasında ödenek tahsislerin tahminlerini içermektedir. İkincisi ise, Hükümetin Bütçe Teklifi, hükümetim önümüzdeki bütçe yılında bakanlıklara tahsis ettiği ödenekler de dâhil olmak üzere, izlemeyi planladığı politika ve öncelikleri belirlediği bütçe teklif ya da tasarısıdır (IBP, 2010, s.15). Bütçe belgelerine ilişkin kapsamlı bilgiye Tablo 2 'de yer verilmiştir.

Hükümetin Bütçe Teklifi belgesi yürütmeye, bütçe dahilinde politika önlemlerinin uygulanmasına yetki vermesi için tasarlanmış yasal bir belgedir. Hükümetin Bütçe Teklifi yürütme organı tarafından yasama organına sunulmakta ve yasama organı tarafından kabul edildikten sonra yayınlanmaktadır. Onaylanmış bu belge artık teklif olmaktan çıkarak, yasalaşan bir Merkezi Yönetim (Hükümet) Bütçesi olarak ifade edilir. Yasama organınca onaylanan bütçenin uygulama aşamasına gelindiğinde ise hükümet iki belgeyi yayınlamalıdır. Bu belgelerden ilki, toplanmış gelirler, yapılmış harcamalar ve tahakkuk etmiş borçlarla ilgili bilgileri ihtiva eden ve genelde aylık ya da çeyrek bazda düzenlenerek yayınlanan Yıl-İçi Raporları, diğeri ise, bütçenin ilk altı aylık gerçekleşme rakamlarını özetleyerek sunan ve mali yılın kalan yarısı için de bütçe rakamlarını belirleyen ya da tahminlerin yenilenebildiği Yarıyıl Raporudur (IBP, 2012b, s.14-15).

Tablo 3: Açık Bütçe Endeksi'nde Yer Alan Temel Belgeler

Bütçe Belgeleri (Dökümanları)	Ne Zaman Açıklanıyor?
Bütçe Öncesi Rapor (Pre-Budget Statement)	Yasama organına sunulmadan en az 1 ay önce kamuoyuna sunulmalı
Hükümetin Bütçe Teklifi (Executive's Budget Proposal)	Yasama organına sunulduğunda kamuoyuna aynı anda sunulmalı, yasama organının onayını aldıktan sonra herhangi bir değişikliğe maruz kalmamalı
Merkezi Hükümet Bütçesi (Enacted Budget)	Yasama onayından sonra en geç 3 ay içinde uygulamaya geçilmeli
Vatandaş Bütçesi (Citizen's Budget)	Merkezi Hükümetin Bütçe tasarı ve teklifinin sadeleştirilmiş hali, teklifle aynı zamanda açıklanmalı
Yıl-İçi Raporlar (In-Year Reports)	Raporların esas aldıkları dönemin bitiminden sonra en geç 3 ay içinde açıklanmalı
Yarıyıl Raporu (Mid-Year Review)	Yarıyılın dönemi bitiminin ardından en 3 ay içinde içinde açıklanmalı
Yıl Sonu Raporu (Year-End Report)	Mali yıl bitiminden sonra en fazla 2 yıl içinde açıklanmalı
Denetim Raporu (Audit Report)	Mali yıl bitimini takip eden 2 yıl içinde kamuoyu ile paylaşılmalı

Kaynak: Şeker, (2014, s.78)

Yıl Sonu Raporu, Hükümetin Bütçe Teklifinde yer alan politika hedeflerine ulaşmak için kaydedilen ilerlemeyi ve yıl sonu mali durumunu içeren belgedir. Buna ek olarak iyi bütçeleme uygulamaları, hükümetin yüklendiği tüm faaliyetleri denetleyip gözlemleyebilecek bağımsız bir yüksek denetim organını gerektirmektedir. Bu gerekliliğin bir sonucu olarak, yıllık faaliyetleri denetimini içeren Denetim Raporu ortaya çıkmıştır (IBP, 2010, s.17).

Sayılan bu belgelere ek olarak hükümet bir de Vatandaş Bütçesi yayınlamalıdır. Vatandaş Bütçesi bütçe yılı boyunca hükümet planları ve faaliyetleri için hazırlanan, teknik dilden uzak ve her vatandaşın anlayabileceği düzeyde derlenen, basitleştirilmiş bir bütçe belgesidir. Vatandaş Bütçeleri çoğunlukla hükümetin sunduğu bütçe teklifiyle birlikte yayınlanmaktadır. Bunun yanında diğer tüm belgelerin teknik terimlerden arındırılmış ve anlaşılması kolay versiyonları da hazırlanabilmektedir (IBP, 2012b, s.14). Genel olarak Vatandaş Bütçesi vatandaşların bütçe sürecine katılımını sağlamak veya artırmak için tasarlanmıştır. Karmaşık bütçe belgelerinin anlaşılması kolay bir şekilde sunulması, katılımcı bütçeleme açısından çok önemlidir (Şeker ve Beynam, 2013, s.221).

Açık Bütçe Endeksi, anket sonuçlarına göre kapsam dâhilindeki ülkeler değerlendirilerek (katılımcılık ve saydamlık açısından) hazırlanmaktadır. Bu noktada anketi yanıtlayan ve denetleyen personelin yetki düzeyi önem arz etmektedir. Dolayısıyla endeksi oluşturma süreci birkaç farklı aşamayı içermektedir. Öncelikle endekste yer alan ülkenin, konuyla ilgili ve bu alanda çalışan bir sivil toplum kuruluş ile temas kurulmaktadır. Ardından sivil toplum kuruluşunun birlikte çalıştığı ulusal uzman ve/veya akademisyenler soruları yanıtlamaktadır. Uzmanlar, bilgi seviyesi ve yetkinliği göz önüne alındığında, genellikle akademisyen ve sivil toplum araştırmacılarından tercih edilmektedir. IBP tarafından uzmanlara gönderilen anket, kaynak gösterilerek ve detaylı gerekçelerle temellendirilerek cevaplandırılmaktadır. Uzmanlar özellikle açık uçlu soruları yanıtlarken, cevaplarına ilişkin açıklama ve kaynaklara da yer vermelilerdir. Uzman yanıtlarını daha sonra iki farklı kişi ve kuruma daha yollamalıdır; dolayısıyla bu iki kesim konuyla ilgili bürokratlardan diğeri ise bağımsız olarak nitelenebilecek araştırmacı ya da akademisyenlerden oluşmaktadır. Böylece ulusal uzmanın cevapları hükümet kanadından bürokrat ve bağımsız

araştırmacı aracılığıyla yeniden değerlendirilir. Süreç içinde cevaplarla ilgili itiraz ya da destekler vurgulanarak yeni kaynaklara da atıfta bulunulabilir. Böylece anketi üç farklı kesim yorumlamış ve değerlendirmiş olmaktadır (Yıldız, 2015; IBP, 2019).

Organizasyon şemasını oluşturmakla yükümlü olan IBP ise hakemlik vasfını da üstlenerek, görüşleri, kaynakları göz önünde bulundurarak ve nihai kararını vermektedir. IBP yetkilileri tüm kesimlerin cevap ve açıklamalarına vakıf olması sebebiyle anketi tutarlılık bakımından denetleyebilmektedir. Neredeyse bir müzakere gibi işleyen ve ekseriyetle tarafların üzerinde ortak kanıya ulaştığı sorularda değişikliğe gitmeyen IBP, ortak karar varılamayan sorular için kendisi değerlendirmelerde bulunarak soruyu yanıtlayabilmektedir. Anketteki soruların büyük bir kısmı yoruma açık sorular olarak kabul edilebilirken, birtakım sorular da -bütçede fonksiyonel sınıflandırmanın kullanılıp kullanılmadığı gibi- net sorular ve yanıtlar içermektedir. Bunlar dışında, birçok soru doğal olarak saydamlığın ve halkın katılımının düzeyini ölçmeye yönelik olmaktadır. Bu nedenle sorulara verilen cevaplar açık uçlu ifadeler içerebilmektedir. Örnekle açıklanmaya çalışıldığında, bütçe belgelerinin kamuoyu ile ne düzeyde paylaşıldığına dair soru, doğal olarak farklı yanıtlar alabilmektedir. Hâlbuki genel olarak bütçeleme sürecinin saydamlık ve katılımcılık düzeyi hakkında bilgi verebilmesi bağlamında önem arz eden özgün bir araştırma olarak kabul edilebilir. Netice itibarıyla verilen cevaplardan sonra, IBP uzmanları soruları belirli ölçülerde puanlandırarak 0-100 arasında bir ülke skoru elde etmekte ve böylece Açık Bütçe Endeksi hazırlanmış olmaktadır (Şeker, 2014, s.77).

Ankette yer alan soruların büyük bir kısmı 5 şıktan oluşmakta ve araştırmacıların bu şıklardan birini seçmeleri gerekmektedir. “a” ya da “b” şıkkı bütçe bilgileri ile ilgili iyi uygulama standartlarına uyulduğunu göstermektedir. “a” şıkkı standartların tam olarak karşılandığını , “c” şıkkı asgari düzeyde karşılığın olduğunu, “d” şıkkı ise standartlara hiç uyulmadığını göstermekte ve değerlendirmektedir. Anket tamamlandığında yanıtlar ölçülmektedir. Çoktan seçmeli sorular içerisinde “a” şıkkı 100 puan, “b” şıkkı 67 puan, “c” şıkkı 33 puan alırken “d” şıkkı ise 0 puan almaktadır. “e” şıkkı ile yanıtlanan sorular ise ülkenin toplanmış puanları arasında sayılmamaktadır. Ankette 3 şıklı sorular da mevcuttur; ancak bunların puanlama sistemi değişiklik göstermektedir. “a” şıkkı 100 puan alırken, “b” ve “c” hiç puan

alamamaktadır (IBP, 2012a, s.2). Tüm sorular değerlendirildikten sonra ülkelerin puanları ortaya çıkmaktadır. Ülkelerin aldıkları puanlara göre, ülkeler sınıflandırılmaktadır. 0-20 arasında puan alan ülkeler "sıfır bilgi", 21-40 arasındakiler "minimum bilgi", 41-60 arasında bir değer alan ülkeler "bazı bilgileri (biraz)", 61-80 arasındakiler bütçe ile ilgili "yeterli bilgi" ve 81-100 arasındakiler "kapsamlı bilgi" sunan ülkeler olarak adlandırılır (IBP, 2010, s.7).

5.3.2. Bağımsız Değişkenler

Çalışmamızda kullanılan temel bağımsız değişkenler demokrasi, barış, eğitim ve vatandaş bütçesidir. Değişkenlerin ortak özellikleri hepsine ait bir endeks olması ve bu endekslerin sonuçlarının veri seti olarak kullanılmış olmasıdır. Bu bağlamda değişkenlere ait verilerin endekslerden elde edilmiş olması, araştırmanın daha güvenilir ve tutarlı olmasını sağlayabilmektedir. Veriler için demokrasi endeksi, eğitim endeksi, açık bütçe endeksinin vatandaş bütçesine ilişkin değerlendirmeleri içeren soruların sonuçları ve küresel barış endeksi sonuçlarından ve raporlarından yararlanılmıştır. Demokrasi Endeksiyle ilgili detaylı açıklama ve bilgilere yer verilmesinin ardından diğer değişkenler de ayrı bir başlık altında açıklanacaktır.

5.3.2.1. Demokrasiyi Ölçmek İçin Bir Araç: Demokrasi Endeksi

5.3.2.1.1. Demokrasi Endeksi: Genel Bilgiler

Demokrasinin nasıl ölçüleceği konusunda fikir birliği -daha önce demokrasiye ilişkin yapılan açıklamalar göz önüne alındığında- yoktur. Demokrasinin tanımları tartışmalıdır ve konuyla ilgili hararetli bir tartışma vardır. Konu sadece akademik ilgi alanı değildir. Örneğin, demokrasinin desteklenmesi ABD dış politika öncelikleri listesinde üst sıralarda yer alsa da ABD hükümeti içinde demokrasiyi neyin oluşturduğu konusunda bir fikir birliği yoktur. Kesin tanımlar üzerinde bir fikir birliğine varılması zor olsa bile, bugün çoğu gözlemci, en azından, bir demokrasinin temel özelliklerinin, çoğunluk kuralına ve yönetilenlerin rızasına dayalı hükümeti içerdiğini kabul edecektir; özgür ve adil seçimlerin varlığı, azınlık haklarının korunması ve temel insan haklarına saygı bu özelliklerin başında gelmektedir.

Demokrasi, kanun önünde eşitliği, yasal süreci ve siyasi çoğulculuğu gerektirir (Horowitz, 2006; EIU, 2021a, s.54).

Demokrasi Endeksi'ne ilişkin genel bilgiler verilmeden önce, bu alanda yapılan benzer çalışmalara değinmekte fayda vardır. Böylece diğer çalışmalarla Demokrasi Endeksi karşılaştırılabilecektir. Demokrasi ölçümüyle ilgili önceden oluşturulan çalışmalar, kavramsal anlamda zorunlu bir ayrıma gitmişlerdir. Ancak demokrasinin ölçümüne dair "bir devlet ya demokratiktir ya da değildir" şeklinde ikili bir ayrım yeterli olmayacaktır. Bu açıdan demokrasinin düzeyi ya da dereceleri olması gerektiği yönünde görüşler oluşmaktadır. Şu ana kadar yapılan çalışmalar göz önüne alındığında, en bilinen demokrasi ölçümü ya da endeksi A.B.D. merkezli Freedom House örgütü tarafından yapılmaktadır. 1-7 arasında bir ölçekte, siyasi haklar ve sivil özgürlüklere ilişkin iki ayrı endeksin ortalaması alınarak, bir demokrasi ölçütü hazırlanmaktadır. Freedom House örgütünün çalışması, tüm ülkeleri kapsamına almakla birlikte, 1978'den bu yana Freedom In The World (Dünyada Özgürlük) adıyla adı altında kapsamlı ve yıllık olarak yayınlanmaktadır. Bu yönüyle demokrasi ile çeşitli ekonomik ve sosyal değişkenler arasındaki ilişkinin ölçülmesine dönük birçok ampirik çalışmada kullanılmıştır. Freedom House örgütünün çalışması dışında Polity Project (Polity Projesi) adlı çalışma daha az sayıda ülke için, 19. yüzyıla kadar uzanan ancak oldukça dar kapsamlı tanımlara dayanan demokrasi ve rejim ölçütleri sağlamaktadır (EIU, 2021a, s.54; Freedom House, 2021a).

Demokrasi Endeksi diğer çalışmalardan şu şekilde ayrılmaktadır. Demokrasi seviyesi veya derecesi ölçülürken, demokrasi dar ya da geniş kapsamlı tanımlamalar arasında sıkışmaktadır (Coppedge, 1999). Dar kapsamlı demokrasi kavramı Dahl' ın tanımladığı poliarşi kavramına işaret etmektedir. Bilindiği üzere poliarşide vatandaşların seçme seçilme özgürlük ve hakları en göze çarpan özelliği olarak ifade edilmektedir (Dahl, 1972, s.3). Demokrasi kavramı daha dar kapsamlı olmakla birlikte, sivil özgürlükler ve siyasal haklara dayalı bir ölçüm daha geniş kapsamlı bir demokrasi kavramını vurgulayacaktır.

The Economist dergisinin araştırma bölümünü oluşturan, Economist Intellegence Unit tarafından hazırlanan ve her yıl yayınlanan Demokrasi Endeksi'nde, siyasi ve sivil özgürlüklerin durumunu yansıtan demokrasi ölçütlerinin yeterince geniş kapsamlı

olmadığı görüşü ileri sürülmektedir. Demokrasinin yalnızca özgürlük bileşeninden oluşmadığı, başka asli unsurları da olduğu ve bunların demokrasi ölçümleri içine dâhil edilmediği ifade edilmektedir. Bu açıdan Demokrasi Endeksi dışında yapılan ölçümlerde siyasal katılım, hükümetin işleyişi, eşitlik unsurları oldukça marjinal ve yalnızca resmi bir yaklaşımla ele alınmıştır. Dolayısıyla Demokrasi Endeksi beş kategoriye dayalı bir ölçüm yapmış ve demokrasiyi mümkün olduğunca geniş kapsamlı ölçmeye çalışmıştır. Bu beş kategori şunlardan oluşmaktadır (EIU, 2021a, s.55);

- Seçim süreci ve çoğulculuk
- Sivil özgürlükler
- Hükümetin ya da devletin işleyişi,
- Siyasi katılım
- Siyasi kültür

Beş kategorinin birbirleriyle oldukça kuvvetli bağları bulunmaktadır ve bu bağlamda tutarlı bir bütün oluşturmaktadırlar.

5.3.2.1.2. Demokrasi Endeksi'nin Literatürdeki Yeri ve Önemi

Demokrasi Endeksi her yıl güncel ve kapsamlı bir şekilde sunulan raporları ile özellikle basın ve medya organlarında kendine yer bulmaktadır. Daha önce ifade edildiği üzere diğer demokrasi ölçümleri birçok ampirik çalışmada -daha eski çalışmalar olması sebebiyle- kullanılmış, ancak son dönemde Demokrasi Endeksi hem medya organları hem de akademik çalışmalarda daha fazla göz önünde bulunmaktadır. Doğal olarak daha güncel ve popüler bir demokrasi ölçümünü 160'ın üstünde ülke nezdinde yayınlamaktadırlar.

Demokrasi Endeksi ilk olarak daha güncel, erişilebilir ve karmaşıklıktan uzak olması sebebiyle diğer çalışmalardan ayrışmaktadır. Yalnızca demokrasiyi ölçmesi ve daha sonra değinileceği üzere hesaplama yönteminin oldukça kolay olması, Demokrasi Endeksini hem kamuoyunun hem de akademik anlamda araştırmacıların odak noktasına taşımaktadır. Freedom House çalışması 195 ülke ve 15 bağımsız bölgeyi kapsamına alarak Demokrasi Endeksi karşısında önde olmasına karşın, Demokrasi

Endeksi'nin hem demokrasi kavramını genişletmesi hem de ülkeleri dört düzeyde sınıflandırması Freedom House endeksinin önüne geçmesini sağlamaktadır. Ayrıca özgürlük ve demokrasiyi aynı anda ölçmeye çalışması, Freedom House endeksinin karmaşık bir yapıya bürünmesine neden olmaktadır. Bunun yanında Demokrasi Endeksi'nin 60 sorudan (göstergeden) oluşan bir ölçüm testinin olması ne kadar kapsamlı olduğunun altını bir kez daha çizmektedir (Freedom House, 2021b, s.1; EIU, 2021a, s.56).

Son yıllarda birçok araştırmacı tarafından ampirik çalışmalarda kullanımı da artmaktadır. Üçüncü bölümde literatür araştırması başlığı altında ayrıntılı bir şekilde incelenecek olan Zuccolotto ve Teixeira (2014) ve Harrison ve Sayogo (2014) yayınlarında analizlerinde Demokrasi Endeksini kullananlardan bazılarıdır. Gelinen nokta itibarıyla Demokrasi Endeksi, medya organlarının olduğu kadar araştırmacıların da ilgisini uyandırmaktadır.

5.3.2.1.3. Demokrasi Endeksi'nin Amacı

Herhangi bir demokrasi ölçümü doğru bilgileri bir araya getirerek, ülkelerin ve bölgelerin performanslarına ilişkin karşılaştırmalı veriler sunmalıdır. Gelişigüzel hazırlanmış verilerin gizlediği sorunlar, karşılaştırmalı verilerle birlikte ortaya çıkabilmekte ve böylece çözümler daha kolay belirlenebilmektedir. Demokrasi Endeksi kapsamlı, sistematik, karşılaştırılabilir ve sıralanmış veriler sunmayı hedeflemektedir. Seçmenlere, sistemin ne kadar iyi çalıştığına dair kabaca bir fikir vermeyi ve aynı şekilde bu ilişkinin seçilenler tarafında bulunan politikacılara ihtiyaç duydukları bilgileri vermeyi amaçlamaktadır. Yapılan sıralamalarda hiçbir ülke son sıralarda bulunak istemeyecektir; dolayısıyla sıralamalar bu açıdan önem arz etmektedir (Gerken, 2009, s.5-6).

Diamond (2011) demokrasinin diğer ülkelere yayılmadan evvel var olduğu yerde uygulanması ve gelişmesi gerektiğini öne sürmüştür. Bu sebeple demokratik ülkeler, vatandaşlarının sesini dinlemeli, katılımlarını sağlamalı, tepkilere müsamaha göstermeli, özgürlüklerini korumalı ve ihtiyaçlarına cevap vermelidir. Demokrasi Endeksi tüm bu şartların sağlanması amacıyla yola çıkmış ve her ülkenin skorlarına ulaşmak için sorular oluşturmuştur (Rahman, 2014, s.374; Diamond, 2011).

Demokrasi Endeksi'nin amaçlarına ulaşmak için, demokrasi kavramını nasıl açıkladıklarını ve hangi kapsamda ele aldıklarını incelemekte fayda vardır. Demokrasi, kurumlarının toplamından daha fazlasıdır. Demokratik bir siyasi kültür, demokrasinin meşruiyeti, sorunsuz işleyişi ve nihayetinde sürdürülebilirliği için de oldukça önemlidir. Pasiflik ve kayıtsızlık kültürü- itaatkâr ve uysal bir yurttaşlık- demokrasiyle uyumlu değildir. Seçim süreci, nüfusu periyodik biçimde kazananlar ve kaybedenler olarak ikiye bölmektedir. Başarılı bir demokratik siyasi kültür, kaybeden tarafların ve onların destekçilerinin, seçmenlerin yargılarını kabul etmesi ve iktidarın barışçıl transferine izin vermesi anlamına gelir. Kayıtsızlık ve çekimserlik demokrasinin düşmanı olduğu için katılım da gerekli bir bileşendir. Ağırlıklı olarak temsili, liberal demokrasi süreçlerine odaklanan önlemler bile (yetersiz gibi görünse de) katılımın bazı yönlerini içermektedir. Bir demokraside hükümet, çok sayıda ve çeşitli kurumların, siyasi örgütlerin ve derneklerin sosyal dokusundaki yalnızca bir unsurdur. Vatandaşlardan siyasi sürece katılmaları -temsili demokrasilerde mümkün olmaması sebebiyle- istenemez ve katılmayarak memnuniyetsizliklerini ifade etmekte özgürdürler. Ancak sağlıklı bir demokrasi, vatandaşların kamusal yaşama aktif, özgürce seçim yapabilecekleri katılım işlevini gerektirmektedir. Vatandaşlar kamusal tartışmalara katılmaya, temsilci seçmeye ve siyasi partilere katılmaya istekli olduklarında demokrasiler gelişir. Bu geniş, sürdürülebilir katılım olmadan, demokrasi solmaya başlar ve küçük, seçkin grupların koruyucusu haline gelmeye başlar. Aynı zamanda, Demokrasi Endeksi'nin daha kapsamlı ve daha geniş demokrasi ölçüsü bile, ekonomik ve sosyal refah seviyeleri gibi bazı yazarların demokrasinin önemli bileşenleri olduğunu iddia ettikleri diğer yönleri içermez. Dolayısıyla bu yönüyle de gelişimlere ve eleştirilere açık olduğu bir kez daha belirtilmektedir (EIU, 2021a, s.58). Tüm bu açıklamalar göz önüne alındığında Demokrasi Endeksi, başarılı bir demokratik siyasi kültür oluşturmayı, vatandaş katılımını güçlendirmeyi ve vatandaşların özgürlüklerinin artmasını amaçlamaktadır.

5.3.2.1.4. Demokrasi Endeksi'nin Yapısı, Kapsamı ve İçeriği

Bu başlık altında, Demokrasi Endeksi'nin her yıl yayınladığı genel raporlardan yararlanılarak, endeksin genel yapısına, hangi ülkeleri ihtiva ettiğine ve ana başlıklar halinde hangi konuları içerdiğine odaklanılacaktır. Coppedge (2005) demokrasinin

yüzlerce şekilde tanımlanabileceğini vurgulamaktadır. Bununla birlikte, hemen hemen tüm tanımlar dört sac ayağından birine aittir; ekonomik, sosyal, toplumcu veya siyasal demokrasi. Ekonomik, sosyal ve toplulukçu demokrasiler ortaya çıkardıkları sonuçlar açısından tanımlanır. Diğer bir ifadeyle zenginlik, gelir ve statünün eşitlenmesi veya bir topluluğa veya topluluklara ait olma duygusunun yaratılması ve sürdürülmesi ve bunlara katılımın teşvik edilmesi. Siyasal demokrasi ekonomik eşitlik, sosyal adalet veya topluluk duygusu vaat etmez; siyasi demokrasiden kaynaklanan sonuçlar ne olursa olsun, uygun prosedürler onları ürettiği sürece bu tür demokrasi ile tutarlıdır (Coppedge, 2005).

Bu düşüncelerle yola çıkan EIU[*] (Economist Intelligence Unit- Ekonomist İstihbarat Birimi) 2006'dan günümüze her yıl düzenli olarak Demokrasi Endeksi sonuçlarını yayınlamaktadır. Ekonomist İstihbarat Birimi'nin 0 ila 10 ölçeğindeki Demokrasi Endeksi, beş kategoride gruplandırılmış 60 göstergenin (Ek 4'te yer verilen 60 sorunun) derecelendirmesine dayanmaktadır: *seçim süreci ve çoğulculuk; sivil özgürlükler, hükümetin işleyişi, siyasi katılım ve siyasi kültür.* Her kategori 0 ila 10 arasında bir derecelendirmeye sahiptir ve genel Endeks, beş kategori endeksinin basit ortalamasıdır. Kategori endeksleri, kategorideki gösterge puanlarının toplamına dayanır ve 0 ila 10 ölçeğine dönüştürülür (EIU, 2021a, s.56). Demokrasi Endeksi sorularına ilaveten Açık Bütçe Endeksi sorularına Ek 5'ten ulaşılabilecektir.

Ülkeler, demokrasi için belirlenen dört kritik alandan 1 puan alamazlarsa, kategori puanlarında ayarlama yapılmaktadır. Bunlar (EIU, 2020, s.52);

1. Ulusal seçimlerin özgür ve adil olup olmadığı.
2. Seçmenlerin güvenliği.
3. Dış güçlerin hükümet üzerindeki etkisi.
4. Kamu hizmetinin politikaları uygulama kapasitesini

[*] The Economist dergisinin kardeş şirketi The Economist Group'un araştırma ve analiz bölümü olarak 1946'da kurulan araştırma birimi, işletmelere, finans firmalarına ve hükümetlere sürekli değişen küresel manzarada gezinmelerinde yardımcı olma konusunda 70 yıldan uzun süredir veri sağlamaktadır. Bkz. EIU, 2021b, https://www.eiu.com/n/about/. E.T.: 03.11.2021.

ölçmektedir. İlk üç sorunun puanları 0 (veya 0,5) ise ilgili kategorideki (seçim süreci ve çoğulculuk veya hükümetin işleyişi) endeksten bir puan (0,5 puan) düşülür. 4 puan 0 ise, devlet kategori endeksinin işleyişinden bir puan düşülür.

Oluşan skorlar etrafında ülkeler dört rejim türünden birine yerleştirilmektedir. Demokrasi Endeksi bu rejim türlerini,

1. Full democracy (Tam Demokrasi) – 8 ve üzerinde puan
2. Flawed democracy (Kusurlu Demokrasi) – 6 ile 8 arasında puan
3. Hybrid regimes (Hibrid Rejimler) – 4 ile 6 arasında puan
4. Authoritarian regimes (Otoriter Rejimler) – 0 ile 4 arasında puan

alan ülkeler, şeklinde kategorize etmiştir. Demokrasi Endeksi 167 ülkeyi kapsamına almıştır; ve 2019 yılına ait dağılımları şu şekildedir. Ülkelerin 22'si (%13.2) tam demokrasi, 54'ü (%32.3) kusurlu demokrasi, 37'si (%22.2) hibrid rejim ve 54'ü de (%32.3) otoriter rejim kategorisine girmektedir (EIU, 2021a, s.57; EIU, 2020, s.3).

Demokrasi Endeksi rejim türlerini kendi ifadeleriyle açıklamaktadır. *Tam demokrasileri* yalnızca temel siyasi özgürlüklere ve sivil özgürlüklere saygı duyulmayan, aynı zamanda demokrasinin gelişmesine elverişli bir siyasi kültür tarafından desteklenmeye meyilli ülkeler olarak ifade etmişlerdir. Hükümetin işleyişi tatmin edicidir; medya bağımsız ve çeşitlidir. Etkili bir kontrol ve denge sistemi vardır. Yargı bağımsızdır ve yargı kararları uygulanır. Bir tam demokraside, üyelerin çok çeşitli sosyal, politik, yasal ve ekonomik konularda çok sayıda karar alan siyasi bir düzenleme yoluyla kendi kendilerini yönetmeleri beklenir. Bu tür düzenlemelerin 'orantılı etki' nedeniyle 'orantılı etkiye' sahip olduğu ölçüde, her düzeyde eşit karar verme yetkisini güvence altına alan yasal-kurumsal bir çerçeve içinde belirli düzeylerde (ki genelde yerel düzeyde) bulunur; dolayısıyla tem demokrasilerin işleyişinde yalnızca bu gibi sınırlamalar mevcuttur. Tam demokratik kurumların, hukukun üstünlüğü ve hesap verebilirlik taahhütlerini benimsemeleri, yolsuz davranışların keşfedilmesini, duyurulmasını ve cezalandırılmasını kolaylaştırır. İşte *kusurulu demokrasilerde* tam demokrasilere benzer şekilde adil ve özgür seçimler varlığının yanında, yönetişimde meydana gelen yolsuzluklar (kaldı ki ideal demokrasilerin yolsuzluğu dizginlemesi beklenmektedir.), hükümetin hesap verme

sorumluluğunda meydana gelen aksaklıklar, medya özgürlüğünün ihlali gibi kusurlar ortaya çıkmaktadır. Bunun yanında siyasi kültür ve katılım seviyeleri de istenilen düzeyde olmamaktadır. Diğer bir rejim türü olan *hibrid rejimlerde* seçimlerde, genellikle hem özgür hem de adil olmalarını engelleyen önemli usulsüzlükler vardır. Hükümetin muhalefet partileri ve adayları üzerindeki baskısı yaygın olabilir. Siyasi kültürde, hükümetin işleyişinde ve siyasi katılımda ciddi zayıflıklar kusurlu demokrasilerden daha yaygındır. Yolsuzluk yaygın olma eğilimindedir ve hukukun üstünlüğü zayıftır. Sivil toplum zayıftır; tipik olarak, gazeteciler üzerinde taciz ve baskı vardır ve yargı bağımsız değildir. Bu rejim türü otoriter rejimlerle kusurlu demokrasiler arasında yer almaktadır. Bazı özellikleri itibarıyla eksikleri olan bir demokratik rejime, bazı özellikleriyle ise otoriter bir devlet yönetimine benzemeleri sebebiyle hibrid adını almaktadırlar. Bu eyaletlerde, devlet siyasi çoğulculuğu yoktur veya çok kısıtlıdır. *Otoriter rejim* kategorisindeki birçok ülke doğrudan diktatörlüktür. Demokrasinin bazı resmi kurumları mevcut olabilir, ancak bunlar çok az öze sahiptir. Seçimler özgür ve adil bir ortamda yapılamamaktadır. Sivil özgürlüklerin suistimalleri ve ihlalleri göz ardı edilmektedir. Medya tipik bir şekilde devlete aittir veya iktidara bağlı gruplar tarafından kontrol edilmektedir. Hükümete yönelik eleştirilerin bastırılması ve yaygın bir sansüre bağlı olarak, bağımsız yargıdan söz edilemez (Nsia-Pepra, 2017, s.62; Erman, 2014, s.537; Garrett, 2006, s.228, EIU, 2020, s.53).

60 gösterge için ikili ve üçlü olmak üzere çoktan seçmeli puanlama sisteminin bir kombinasyonunu kullanılmaktadır. Özellikle ikili 1-0 puanlama sistemi (evet için 1 ve hayır yanıtı için 0) sorunsuz olmamakla beraber daha rafine puanlama ölçeklerine (sık kullanılan 1-5 veya 1-7 gibi) göre birkaç belirgin avantajı bulunmaktadır. Birçok gösterge için, basit bir evet (1) veya hayır (0)'ın sorunlu olduğu "gri alanları" yakalamak için 0,5 puan olasılığı ve bunun ne zaman kullanılması gerektiğine ilişkin yönergeler sunulur. Sonuç olarak, birçok gösterge için, basit ikili puanlama ile daha ince ölçeklerin kullanımı arasında bir uzlaşmayı temsil eden üç noktalı bir puanlama sistemi vardır ve Demokrasi Endeksi' nin belirlediği sorularda kullanılmaktadır. 1-5 veya 1-7 puanlama ölçeklerinin sorunları oldukça fazladır. Bu tür sistemler altındaki çoğu gösterge için, her puan için anlamlı ve karşılaştırılabilir kriterler veya kılavuzlar tanımlamak son derece zordur. Dolayısıyla bu durum, keyfi, sahte ve karşılaştırılamaz puanlamalara yol açabilir. Örneğin, bir ülke için 2 puan, diğerinde 3 puan alabilir ve

bu böyle devam edebilir. Ayrıca, bir uzman belirli bir ülke için bir göstergeyi başka bir uzmandan farklı bir şekilde puanlayabilir. Bu, temel bir ölçüm ilkesi olan güvenilirlik ilkesine aykırıdır bir durum oluşturmaktadır. Aynı şekilde iki ve üç noktalı sistemler de güvenilirliği garanti edemez, ancak daha olası kılar. İkinci olarak, sorulara verilen yanıtlar etrafında oluşan puanlar ile çok boyutlu bir endekste birleştirme arasındaki karşılaştırılabilirlik, her bir gösterge için iki veya üç puanlık bir ölçekle daha geçerli görünmektedir. Buna karşılık, 1-5 sistemiyle, puanların göstergeler arasında farklı anlama gelme olasılığı daha yüksektir (örneğin, bir gösterge için 2, başka bir gösterge için 3 veya 4 ile daha karşılaştırılabilir olabilir). Endeksi birçok bölge ve ülkeye yaymaya çalışırken 1-5 veya 1-7 sisteminin sorunları büyütülür (EIU, 2021a, s.57-58). Netice itibarıyla, Demokrasi Endeksi özellikle puanlama sistemi ile ön plana çıkmaktadır ve bu yapısıyla daha güvenilir sonuçlara ulaşılabileceğini vurgulamaktadır.

Son olarak Demokrasi Endeksi, içeriğini ve önemini daha anlaşılır kılmak adına, ölçeklerini üç özelliğe dayandırmaktadır. Birincisi *kamuoyu araştırmalarını* da ek olarak kullanmalarıdır. Demokrasi Endeksi önemli ve farklılaştırıcı özelliği, uzmanların değerlendirmelerine ek olarak kamuoyu araştırmalarına da (World Value Survey- Dünya Değerler Araştırması vd.) başvurabilmesidir. Anket sonuçlarının eksik olduğu ülkeler söz konusu olduğunda, boşlukları doldurmak için benzer ülkeler için diğer anket sonuçları ve uzman değerlendirmeleri kullanılır. İkincisi *katılım ve seçimlere katılım oranıdır*. Seçmen katılımı, demokrasi araştırma ve analizlerinin hayati bir belirleyicisidir. Mutlak ve nispi seçmen katılım düzeylerinin siyasi sistem için önemli normatif sonuçları vardır ve kampanyaların nasıl yürütüldüğünü (katılımın düşük olması, demokratik uygulamalar ve vaatlerin artırılması yoluyla bertaraf edilebilmektedir.) etkiler. On yıllar boyunca arttıktan sonra, 1960'lardan bu yana yerleşik demokrasilerin çoğunda seçmen katılımında azalma eğilimi olmuştur. Düşük katılım, hayal kırıklığından kaynaklanabilmektedir; ancak aynı zamanda bir memnuniyet işareti de olabilir. Ancak birçok demokratik ülke, düşük katılımı istenmeyen bir durum olarak görüyor ve katılımı etkileyen faktörleri ve bunun nasıl artırılacağı konusunu incelemektedirler. Yüksek katılım genellikle mevcut sistemin meşruiyetinin kanıtı olarak görülüyor. Yaygın inanışın aksine, katılım ile genel demokrasi ölçüleri arasında yakın bir ilişki vardır; diğer bir ifadeyle gelişmiş,

konsolide demokrasiler, çok az istisna dışında, daha az yerleşik demokrasilerden daha yüksek katılım oranlarına (genellikle %70'in üzerinde) sahiptir. (Burden, 2000, s.389; EIU, 2021a, s.58)

5.3.2.2. Diğer Bağımsız Değişkenler

Diğer bağımsız değişkenlerden eğitim endeksi, Birleşmiş Milletler İnsani Gelişmişlik Endeksi'nin (Human Development Index) bir bileşeni olarak her sene yayınlanmaktadır. İki belirleyicinin birleşimi sonucu ortaya çıkmaktadır. Bu endeksler beklenen eğitim süresi (expected years of schooling) ve ortalama eğitim süresi (mean years of schooling) olarak karşımıza çıkmaktadır. Hesaplama yönteminden önce ne anlama geldiklerini açıklamakta fayda vardır. Beklenen eğitim süresi, çocuğun yaşamı boyunca yaşa özgü kayıt oranlarının hâkim kalıpları devam ettiği sürece, okula giriş yaşındaki bir çocuğun almayı bekleyebileceği eğitim yılı sayısıdır. Ortalama eğitim süresi ise 25 yaş ve üstü kişilerin aldıkları ortalama eğitim yılı sayısını ifade etmektedir. Eğitim endeksi, tam olarak açıklanan bu iki endeksin ortalaması alınarak oluşturulmaktadır (UNDP, 2020a, s.360; UNDP, 2020b).

İkinci olarak küresel barış endeksi, ülkelerin barış seviyesini ölçen, her biri 1-5 arasında ağırlıklandırılmış 23 nicel ve nitel göstergeden oluşan bir bileşik endekstir. Ülkenin oluşan puanı ne kadar düşükse, barış seviyesi o kadar yüksektir. Ülkelerin barış algısı hem ülke içinden hem de ülke dışından ölçülmeye çalışılmaktadır. Bu doğrultuda genel bileşik endeks, yüzde 60 iç barış ölçüsüne yüzde 40 dış barış ölçüsüne göre ağırlık uygulanarak formüle edilmiştir. Endeksin oluşturulması için kullanılan 23 göstergeden bazıları, ülke içi cinayet oranları, siyasal istikrarsızlık, siyasal terör, iç çatışmaların yoğunluğu, askeri harcamalar, komşu ülkelerle ilişkilerdir. Bu gibi göstergelere dayanarak 160'ın üstünde ülkeye ilişkin sonuçlara ulaşılmaktadır ve dünyanın önde gelen küresel barış ölçütü olarak karşımıza çıkmaktadır (IEP, 2020).

Araştırmada kullanılan son bağımsız değişken vatandaş bütçesidir. Temelde bu değişken Açık Bütçe Endeksi içinde sınıflandırılmış sekiz temel bütçe belgesinden biri olarak belirtilmektedir. Teorik anlamda vatandaş bütçesi (literatürde diğer bir ifadeyle *vatandaş bütçe rehberi*) değişkenlere ait bilgilerin verildiği tabloda açıklanmıştır.

Fakat burada daha detaylı değinilmeye çalışılacaktır. Vatandaş bütçesi basit bir şekilde karmaşık bütçe belgelerinin, daha basit ve teknik dilden uzak bir versiyonudur. Bilgiye erişim vatandaşlar için bir önkoşuldur. Ancak bu noktada hangi durumun önkoşulu olduğu önem arz etmektedir. Hükümetin ya da yürütme organının kendisine verilen -kamu kaynaklarını toplama ve harcama, borçlanma gibi- yetkileri nasıl kullandığını inceleyebilmek ve anlamak için bu belgeye ihtiyaç duyulmaktadır. Özellikle 21 yüzyılın başlarından itibaren önem kazanan saydamlık ve hesap verebilirlik mekanizmalarının işlemesi için, vatandaş bütçe belgesinin oluşturulup yayınlanması bir zorunluluk hâline gelmiştir. Aksi taktirde karmaşık olan bütçe belgelerinin açıklanma ihtiyacını sivil toplum ve medya kuruluşları gidermeye çalışmaktadır (Petrie ve Shields, 2010, s.3).

5.3.3. Kukla Değişkenler

Ekonometrik bir modeli oluşturmak için, şimdiye kadar nicel değişkenlere ihtiyaç duyulduğu ifade edilmiştir. Fakat model içinde ölçülebilir nicel değişkenler olabileceği gibi eğitim durumu, meslek, gelişmişlik düzeyi, yaş, cinsiyet gibi ölçülemeyen değişkenler de bulunabilmektedir. Bu değişkenlere literatürde kukla (dummy) değişkenler adı verilmektedir. Nicel olarak ifade edilemeyen kukla değişkenler 0-1, 0-1-2, 0-1-2-3 gibi değerler almaktadırlar. Örnek verilecek olursa; eğitim durumu açısından ilköğretim mezunları için 0, lise mezunları için 1, üniversite mezunları için 2, yüksek lisans için 3 ve doktora için 4 şeklinde değerler verilerek modele dâhil edilirler. Değişkenlerden hangisinin 0 alacağı önem arz etmemekte yalnızca yorum değiştirmektedir. Ekonometrik modelde bağımsız değişkenler kukla değişken olarak kullanılabileceği gibi, bağımlı değişkenler de kullanılabilmektedir. Kukla değişkenler regresyon modellerinin sabit katsayılarını ve eğim katsayılarını ayrı ayrı ya da aynı anda etkileyebilecek biçimde kullanılabilmektedirler. Kukla değişkenli en basit model, tek kukla değişken kullanılan basit doğrusal regresyon modelidir (Güriş ve Çağlayan Akay, 2018, s.319-320; Yerdelen Tatoğlu, s.179-180).

Bu çalışma açısından değerlendirildiğinde ülkelerin gelişmişlik düzeyleri kukla ya da kategorik değişken olarak ele alınmıştır. Birleşmiş Milletler Ticaret ve Kalkınma Teşkilatı tarafından resmi istatistik verilerinin yer aldığı internet sitelerinde, ülkelerin gelişmişlik düzeyleri gelişmekte olan, gelişmiş ve en az gelişmiş ülkeler olarak

sınıflandırılmıştır (UNCTAD, 2020). Sınıflandırma ülkeleri gelişmiş ve gelişmekte olan şeklinde ayırmaktadır. Fakat aynı zamanda en az gelişmiş ülkeler olarak farklı bir sınıflandırma daha bulunmaktadır. Çalışmada literatürde bulunan temel sınıflandırma yöntemine göre kategorilere ayrılmakla birlikte, en az gelişmiş ülkeler az gelişmiş ülkeleri karşılayacak şekilde oluşturulmuştur. Sonuç itibarıyla bağımsız değişkenlerden sonuncusu, ülkelerin gelişmişlik düzeylerini ifade eden kukla değişken olmuştur. Gelişmiş ülkeler-1, gelişmekte olan ülkeler-2, az gelişmiş ülkeler-3 değerlerini alarak modele dâhil olmuşlardır.

6. Araştırma Bulguları

Analizin model sonuçları ve bulgulara değinmeden önce, kullanılan değişkenlere ait özet istatistikler yıllar itibarıyla aşağıda sunulmuştur.

6.1. Özet İstatistikler

Değişkenlere ait özet istatistikler bazı yorumları yapabilmek için imkân sağlayacaktır. Özellikle değişkenler özelinde ülkelerin tümünün ortalamalarını incelemeye ve yıllar itibarıyla analiz etmeye yardımcı olabilmektedir. Ayrıca bu başlık altında değişkenlerin birbirleriyle ilişkileri de değerlendirilmeye tabi tutulmuştur.

Tablo 4: 2008 Yılı Değişkenlere Ait Özet İstatistikler

Değişken	Gözlem Sayısı	Ortalama	Standart Sapma	Min	Max
obi	81	41. 50617	24. 42904	0	88
democ	81	57. 09877	18. 62927	15.2	98.8
edu	81	59. 4284	17. 71799	16.2	91.9
citizen	81	16. 45679	34. 62046	0	100

Tablo 5: 2010 Yılı Değişkenlere Ait Özet İstatistikler

Değişken	Gözlem Sayısı	Ortalama	Standart Sapma	Min	Max
obi	81	43. 81481	23. 86111	0	92
democ	81	56. 43457	18. 55652	15.2	98
edu	81	60. 70494	17. 49372	18	92.5
gpi	81	21. 32889	42. 07519	12.39	31.63
citizen	81	15. 24691	34. 20801	0	100

Tablo 6: 2012 Yılı Değişkenlere Ait Özet İstatistikler

Değişken	Gözlem Sayısı	Ortalama	Standart Sapma	Min	Max
obi	81	45. 41975	23. 44668	0	93
democ	81	57. 04815	18. 34556	16.2	99.3
edu	81	62. 12963	16. 9307	20	93.3
gpi	81	21. 12778	3. 96462	12.55	32.72
citizen	81	14. 02469	24. 31665	0	92
golan	81	0. 6296296	0. 4859127	0	1

Tablo 7: 2015 Yılı Değişkenlere Ait Özet İstatistikler

Değişken	Gözlem Sayısı	Ortalama	Standart Sapma	Min	Max
obi	81	47. 48148	21. 23153	0	88
democ	81	57. 1358	18. 4222	15	99.3
edu	81	64. 09877	17. 02844	22.6	94
gpi	81	21. 00284	4. 205461	12.44	34.25
citizen	81	27. 77778	31. 23019	0	100
golan	81	0. 6296296	0. 4859127	0	1

Tablo 8: 2017 Yılı Değişkenlere Ait Özet İstatistikler

Değişken	Gözlem Sayısı	Ortalama	Standart Sapma	Min	Max
obi	81	45. 23192	24. 74111	0	8.933.019
democ	81	55. 89383	18. 40273	15	98.7
edu	81	64. 81728	16. 85186	24.5	94.6
gpi	81	21. 1863	4. 495318	12.01	35.19

Tablo 9: 2019 Yılı Değişkenlere Ait Özet İstatistikler

Değişken	Gözlem Sayısı	Ortalama	Standart Sapma	Min	Max
obi	81	48. 33333	22. 22948	0	87
democ	81	55. 27037	19. 24613	16.1	98.7
edu	81	64. 9321	16. 78701	24.7	94.6
citizen	81	37. 28395	30. 09287	0	92

Tablolardan görüleceği üzere analiz edilen tüm yıllarda aynı ülkeler kullanılmıştır. Böylece gözlem sayılarının arasında bir farklılık görülmeden dengeli bir analiz yapılmıştır. Ayrıca özet istatistiklere bakılarak yapılabilecek diğer bir yorum ise değişkenlerin ortalamalarıdır. Bütçe saydamlığı değişkeni obi 2008 ortalaması 41.50 seviyelerinden düzenli bir artış göstererek 2019 yılına gelindiğinde 48.33 seviyesine ulaşmıştır. Bu durum 81 ülkenin ortalamaları göz önüne alındığında, bütçe saydamlığına verilen önemin arttığını göstermektedir. Demokrasi ortalaması için ise aynı şeyi söylemek pek mümkün olmayacaktır. 2008-2019 yılları arasında büyük bir düşüş göstermemiş olmasına karşın, herhangi bir artışı da yakalayamamıştır. Özellikle baskın bir artış gösteren vatandaş bütçesi değişkeni citizen ilk üç yılda küçük bir düşüş gösterse de 2015 yılından itibaren büyük bir artışa imza atarak 14 seviyelerinden 37 seviyelerine kadar ulaşmıştır. Gelinen nokta bakımından ülkelerin bütçe saydamlığı ortalamalarının artması, vatandaş bütçe belgesine verilen önemin artmasıyla bağdaştırılabilir. Teknik dilden uzak ve herkesin anlayabileceği bütçe bilgilerini içeren bu belgenin yıllar geçtikçe kullanımının yaygınlaşması hem belge açısından hem de bütçe saydamlığının geneli itibarıyla yükselişi beraberinde getirmiştir.

Değişkenler arasındaki ilişkileri incelemek için aralarındaki pozitif ya da negatif ilişkilerin boyutunu görmek gerekmektedir. Bu inceleme ise korelasyon matrisi yardımıyla yapılabilmektedir. Özellikle bağımsız değişkenler arasında kuvvetli ilişkilerin varlığı, EK-1'de belirtildiği üzere, çoklu doğrusal bağlantı sorununa yol açabilmektedir. Dolayısıyla bu sorun modele ait tahmin sonuçlarının güvenilirliğini zedeleyecektir. İlişkinin derecesi önemli olmakla birlikte, iki değişken arasında yüzde 80 ve üzerinde bir bağlantı varsa çok yüksek düzeyde bir ilişkiye işaret ederek, güvenilirliği bozmaktadır. Ayrıca daha önce de belirtildiği üzere EKK yöntemine göre model tahminlerinin ardında birtakım varsayımların yattığı ifade edilmişti. Varsayımlardan biri de çoklu doğrusal bağlantının belirlenebilmesi için yapılan VIF (varyans büyütme faktörü) testidir. Modelin tahmin aşamasında bu durumun oluşması riskine karşılık bu test zaten yapılmış ve değişkenler arasında herhangi bir çoklu doğrusal bağlantıya rastlanılmamıştır. Tüm yıllara ait korelasyon matrisleri aşağıda bulunan tablolarda yer almaktadır.

Tablo 10: 2008 Yılı Korelasyon Matrisi

	obi	democ	edu	Citizen
obi	1. 0000			
democ	0. 7732	1. 0000		
edu	0. 6525	0. 6469	1. 0000	
citizen	0. 4860	0. 4237	0. 3777	1. 0000

Tablo 11: 2010 Yılı Korelasyon Matrisi

	Obi	democ	edu	gpi	Citizen
obi	1. 0000				
democ	0. 7822	1. 0000			
edu	0. 6611	0. 6374	1. 0000		
gpi	-0. 3013	-0. 4943	-0. 3743	1. 0000	
citizen	0. 4020	0. 3642	0. 2242	-0. 1411	1. 0000

Tablo 12: 2012 Yılı Korelasyon Matrisi

	Obi	democ	edu	gpi	citizen	Golan
obi	1. 0000					
democ	0. 7165	1. 0000				
edu	0. 5639	0. 5772	1. 0000			
gpi	-0. 2548	-0. 5238	-0. 4050	1. 0000		
citizen	0. 4935	0. 3727	0. 1294	-0. 1211	1. 0000	
golan	-0. 0805	-0. 0916	0. 1308	0. 3524	-0. 0500	1. 0000

Tablo 13: 2015 Yılı Korelasyon Matrisi

	Obi	democ	edu	gpi	citizen	Golan
obi	1. 0000					
democ	0. 7189	1. 0000				
edu	0. 5356	0. 5786	1. 0000			
gpi	-0. 3346	-0. 5471	-0. 3991	1. 0000		
citizen	0. 4775	0. 3337	0. 1807	-0. 0939	1. 0000	
golan	-0. 1436	-0. 0724	0. 1410	0. 3601	0. 0332	1. 0000

Tablo 14: 2017 Yılı Korelasyon Matrisi

	Obi	democ	edu	Gpi
obi	1. 0000			
democ	0. 6764	1. 0000		
edu	0. 5724	0. 5792	1. 0000	
gpi	-0. 2824	-0. 5771	-0. 4066	1. 0000

Tablo 15: 2019 Yılı Korelasyon Matrisi

	obi	democ	edu	Citizen
obi	1. 0000			
democ	0. 6759	1. 0000		
edu	0. 5803	0. 5834	1. 0000	
citizen	0. 4598	0. 2139	0. 2469	1. 0000

Temelde korelasyon matrisi değişkenler arasındaki ilişkileri göstermektedir. Bağımsız değişkenler incelendiğinde birbirleriyle çok kuvvetli ilişki içinde olan değişkenlere ve çoklu doğrusal bağlantı sorununa rastlanmadığı daha önce ifade edilmişti. Ek olarak bağımlı değişken obi'nin de matrise eklenmesi ile bağımsız değişkenlerden hangileri ile daha yüksek ilişki içinde olduğu görülebilmektedir. Dolayısıyla özellikle demokrasi ve eğitim seviyeleriyle oldukça kuvvetli bir ilişki içinde bulunduğu açık bir şekilde gözlenmektedir. Bu durum ise özellikle bütçe saydamlığı ve demokrasi seviyeleri arasında pozitif bir ilişki olduğu - henüz tahmin edilen model sonuçlarına değinmeden - sonucuna işaret etmektedir.

Değişkenlere ait özet istatistikler ve korelasyon matrislerinin irdelenip yorumlanmasının ardından tahmin edilen model sonuçlarına yıllar itibarıyla sonraki başlıklarda yer verilecektir.

6.2. Model Sonuçları ve Bulgular

Tahmin sonuçlarının *teknik* yorumlaması bu başlıktan itibaren yıllara göre yapılacak olup, her yıl için hangi hipotezlerin desteklendiğine dair bilgilere değinilecektir. Öncelikle tüm yıllara ilişkin tahmin sonuçları ve bulguları ayrı ayrı açıklanacaktır. Modellerin tümü için değişen varyans, çoklu doğrusal bağlantı, normal dağılım, model tanımlama sorunlarının tespiti için testler yapılmış ve herhangi bir soruna rastlanmamıştır. Yıllar arası kıyaslama ve tüm model sonuçlarıyla ilgili *teorik* yorumlara en son kısımda yer verilecektir.

Tablo 16: 2008 Yılı Model Sonuçları

obi*	Katsayılar	Standart Hata	t	P>t**
democ	.7254493	.1182904	6.13	0.000
edu	.3209981	.1216662	2.64	0.010
citizen	.1154666	.0524219	2.20	0.031
sabit	-20.89269	6.302573	-3.31	0.001
Gözlem Sayısı = 81 F(3, 77) = 49.64 Prob > F = 0.0000 R^2 = 0.6592 ***Bağımlı değişken** **** P>t değeri t istatistiklerine göre anlamlılık düzeylerini ifade etmektedir. p<0.01, p<0.05, p<0.1 düzeyleri esastır.**				

2008 yılı için tahmin sonuçlarına göre, F testine ait kuyruk olasılığı 0.05'ten küçük bulunmuştur. F testi modelin anlamlı olup olmadığını ifade etmek için kullanılan bir göstergedir. Dolayısıyla F testinin 0.05' ten küçük olması modeli anlamlı kılmaktadır. Tabloda yer alan diğer bir gösterge R^2'dir ve modelin belirlilik katsayısını ifade etmek üzere kullanılmaktadır. Daha önce belirtildiği üzere çoklu doğrusal regresyon birden fazla bağımsız değişkeni kapsadığından belirlilik katsayısı ya da R^2, bağımlı değişkendeki değişmelerin bağımsız değişkenlerce açıklanma düzeyini verecektir (Güriş ve Çağlayan Akay, 2018, s.208). R^2 belirlilik katsayısı 0.65 bulunması, bağımsız değişkenlerin bağımlı değişkeni açıklama gücünün iyi olduğuna işaret etmektedir. t istatistiklerine göre üç bağımsız değişken de istatistiksel olarak anlamlı bulunmuştur. Katsayılar incelendiğinde her üç değişkenin de etkisi pozitiftir ve en yüksek etkiye sahip bağımsız değişken demokrasi değişkeni olmuştur. Bu durum demokrasideki 1 birimlik artış, obi'yi 0.72 birim artırmaktadır şeklinde yorumlanmaktadır. Benzer şekilde diğer bir güçlü etkiye sahip olan eğitim değişkenindeki 1 birimlik artış obi'yi 0.32 artıracaktır. Araştırma hipotezleri açısından incelendiğinde 2008 yılı için H1, H2 ve H3 hipotezleri desteklenmiştir. Bu bakımdan araştırmanın ana hipotezi olan bütçe saydamlığı ve demokrasi arasında varsayılan ilişki 2008 yılı için doğrulanmıştır. Diğer bir ifadeyle demokrasi seviyesindeki değişim bütçe saydamlığı seviyesini anlamlı ve pozitif bir şekilde etkilemektedir. Yani ülkenin

demokrasi seviyesindeki bir artış bütçe saydamlığı düzeyinin de artmasını sağlayacaktır.

2010 yılına gelindiğinde 2008 yılına ilaveten modele gpi (barış düzeyi) değişkeni eklenmiştir ve model sonuçları aşağıdaki gibidir.

Tablo 17: 2010 Yılı Model Sonuçları

obi*	**Katsayılar**	**Standart Hata**	**t**	**P>t****
democ	.7895189	.1202743	6.56	0.000
edu	.3933528	.1143912	3.44	0.001
citizen	.0919667	.0482683	1.91	0.061
gpi	.7302816	.4220606	1.73	0.088
sabit	-41.5981	13.35772	-3.11	0.003
Gözlem Sayısı = 81 F(4, 76) = 41.34 Prob > F = 0.0000 R^2 = 0.6851 ***Bağımlı değişken** **** P>t değeri t istatistiklerine göre anlamlılık düzeylerini ifade etmektedir. p<0.01, p<0.05, p<0.1 düzeyleri esastır.**				

2010 yılı tahmin sonuçlarına göre, 2008 yılına benzer şekilde, F testi olasılığı 0.05' ten küçüktür ve model anlamlıdır. Belirlilik katsayısı incelendiğinde $R^{2'}$nin 0.68 değerini aldığını görmekteyiz. Bu durum bağımsız değişkenlerin bağımlı değişkeni açıklama gücünün ya da daha genel bir ifadeyle modelin açıklama gücünün iyi olduğunu göstermektedir. t testi istatistikleri ise - esas alınan anlamlılık düzeylerine göre - tüm bağımsız değişkenlerin istatistiksel olarak anlamlı olduğuna işaret etmektedir. Bağımsız değişkenlerin etkisine bakıldığında, tümünün bağımlı değişken üzerinde pozitif bir etkisi bulunmaktadır. Katsayılar, özellikle demokrasi ve barış seviyelerinin 1 birimlik artışın sırasıyla bütçe saydamlığı 0.78 ve 0.73 birim artıracağını göstermektedir. Ayrıca eğitim seviyesinin de bir önceki yılla kıyaslandığında bütçe saydamlığı seviyesi üzerinde pozitif ve anlamlı etkisinin arttığını model sonuçlarından açıkça görebilmekteyiz. 2010 yılı itibarıyla H1, H2, H3 ve H4 hipotezlerinin hepsi desteklenmektedir. Bir önceki yıl için yapılan yorumlar bu

yıl için de geçerli olmakla birlikte barış seviyesini ifade eden gpi değişkeninin beklenenin üzerinde bir etkisinin olması 2010 yılı özelinde öne çıkmaktadır.

Tablo 18: 2012 Yılı Model Sonuçları

obi*	Katsayılar	Standart Hata	t	P>t
democ	.6842212	.1233387	5.55	0.000
edu	.471191	.12185	3.87	0.000
citizen	.2628328	.0708095	3.71	0.000
gpi	1.474711	.5203085	2.83	0.006
golan	-7.248414	3.675821	-1.97	0.052
sabit	-53.16842	15.66849	-3.39	0.001
Gözlem Sayısı = 81 F(5, 75) = 28.92 Prob > F = 0.0000 R^2 = 0.6585 ***Bağımlı değişken** **** P>t değeri t istatistiklerine göre anlamlılık düzeylerini ifade etmektedir. p<0.01, p<0.05, p<0.1 düzeyleri esastır.**				

2012 yılına gelindiğinde değişken sayısı artmaya devam etmiş ve modele kukla değişken dâhil olmuştur. Model sonuçları aşağıdaki şekilde oluşmuştur. F testi sonucu açısından 2012 yılı için model anlamlıdır. R^2 belirlilik katsayısı diğer yıllara benzer ve paralel bir şekilde 0.65 değerini almıştır. Dolayısıyla modelin açıklama gücü ve düzeyinin iyi olduğu görülmektedir. t istatistikleri itibarıyla tüm bağımsız değişkenler ayrı ayrı ve istatistiksel olarak anlamlıdır. Katsayılar yorumlanacak olursa demokrasi ve barış değişkenlerinin öne çıktığını, özellikle de barış değişkeni gpi'nin 2010 yılına nazaran obi üzerindeki etkisinin neredeyse 2 katına (1.47) çıktığı ifade edilebilir. Daha spesifik bir anlatımla, gpi'de meydana gelen 1 birimlik artışın obi'yi 1.47 birim artırdığı gözlemlenmiştir. Çalışmaya başlanırken oluşturulan tüm araştırma hipotezlerinin desteklendiği görülmektedir. 2012 yılı için öne çıkan diğer önemli bir sonuç ise kukla değişken olarak kullanılan golan (gelişmekte olan ülkelere)'a ilişkindir. Gelişmekte olan ülkelerde ortalama obi düzeyinin diğerlerinden 7 birim daha düşük olduğu şeklinde yorumlanabilir. Dolayısıyla H5 hipotezinin anlamlı ancak negatif belirleyici olduğunu ve kısmen desteklendiğini ifade edebiliriz. Aynı yıl için gelişmiş ülkeler de kukla değişken olarak modele eklenebilmiş, ancak daha anlamlı ve

sayıca ülkelerin daha fazla oluşu modelde gelişmekte olan ülkelerin kullanılmasına neden olmuştur. Fakat eğer gelişmiş ülkeler modele dâhil edilmiş olsaydı, gelişmiş ülkelerde ortalama obi düzeyinin diğerlerinden 14 birim daha fazla olduğu sonucuyla karşılaşılacaktı. Dolayısıyla bu duruma ilişkin gelişmekte olan ülkelerin obi düzeyinin düşük olması hem sayıca daha fazla ülkeyi (81 ülkenin 62'si) kapsaması hem de gelişmiş ülkelere göre bütçe saydamlığını yükseltmek için daha az gayret gösterdiklerine işaret etmektedir. Son olarak, gelişmekte olan ülkelerin bütçe saydamlığıyla ilgili tavsiye niteliğinde kararlara uyumlarının ve yapısal reformlara verdikleri önemin düşüklüğü sonucunu doğurmaktadır.

2015 yılı 2012 yılıyla oldukça benzer sonuçların alındığını göstermektedir. Bir önceki yılla aynı değişkenler modelde yer almakla birlikte, katsayılar açısından farklılıklar ortaya çıkmaktadır. F ve t testleri bakımından diğer yıllarda olduğu gibi model ve değişkenler istatistiksel olarak anlamlıdır. Modelin açıklama gücünü ifade eden R^2 belirlilik katsayısı 0.65 değeriyle iyi görünmektedir. Katsayılar ifade edilecek olursa bir önceki yıla benzer yorumlar yapılabilir. Özellikle 2012 yılıyla kıyaslama yapılmasını sebebi ise model içinde aynı değişkenlerin kullanılmış olmasıdır. Ancak tüm bağımsız değişkenlerin bir önceki yıla nazaran obi'yi etkileme düzeylerinde bir düşüş meydana gelmiştir

Tablo 19: 2015 Yılı Model Sonuçları (Robust Dirençli Standart Hatalar)

obi*	**Katsayılar**	**Standart Hata**	**t**	**P>t**
democ	.6437344	.1337467	4.81	0.000
edu	.3316476	.1234376	2.69	0.009
citizen	.1815342	.0477952	3.80	0.000
gpi	.9056419	.4864036	1.86	0.067
golan	-9.359933	2.758833	-3.39	0.001
sabit	-28.72738	14.82.902	-1.94	0.056
Gözlem Sayısı = 81 F(5, 75) = 39.49 Prob > F = 0.0000 R^2 = 0.6423 ***Bağımlı değişken** **** P>t değeri t istatistiklerine göre anlamlılık düzeylerini ifade etmektedir. p<0.01, p<0.05, p<0.1 düzeyleri esastır.**				

2015 yılında demokrasi, barış ve eğitim düzeylerinde meydana gelen 1 birimlik artışlar, bütçe saydamlığını sırasıyla 0.64, 0.90 ve 0.3 birim artırmaktadır. Ayrıca tüm araştırma hipotezlerinin 2015 yılında da desteklendiğini görmekteyiz. Son olarak kukla değişken ile ilgili gelişmekte olan ülkeler için 2012 yılına paralel bir yorum yapmakta sakınca yoktur. Oluşturulan tüm modeller arasında yalnızca 2015 yılında -EK-1'de detaylı bir şekilde açıklanan- varsayımlardan sapmalar meydana gelmiştir. Var olan sapma değişen varyans (heteroskedasite) sorunundan kaynaklanmakla birlikte *robust dirençli standart hatalar* yöntemiyle giderilebilmiştir. Robust yöntemiyle yeniden tahmin edilen model, değişkenlerden herhangi biri dışarıda kalmadan yeniden tahmin edilebilmiş ve model ya da değişkenlerin anlamlılığını etkilememiştir.

2017 yılı model tahmin sonuçlarına göre, bazı değişkenler model dışında kalmıştır. Esasında yalnızca kukla değişkenin çıktığı durum için model tahmini yapıldığında model ve değişkenlerin anlamlılığı açısından bir problem bulunmazken, hata terimlerinin normal dağılmadığı -EK-1' de açıklandığı üzere- sonucuna ulaşılmıştır. Bu durum özellikle hipotez testlerinin yapılamamasına sebep olacağından citizen ya da gpi değişkenlerinden biriyle modelin kurulması gerekmiştir. Benzer bir durum citizen değişkeninin kullanıldığı model için geçerli olmuş ve hataların normal dağılmadığı görülmüştür. Son olarak yalnızca gpi ile model oluşturularak tüm testler yapılmış ve varsayımlar doğrulanmıştır. Model sonuçları aşağıdaki gibidir.

Tablo 20: 2017 Yılı Model Sonuçları

obi*	**Katsayılar**	**Standart Hata**	**t**	**P>t**
democ	.8314906	.1447958	5.74	0.000
edu	.4300768	.141346	3.04	0.003
gpi	1.065569	.5289063	2.01	0.047
sabit	-51.69514	17.76829	-2.91	0.005
Gözlem Sayısı = 81 F(3, 77) = 29.10 Prob > F = 0.0000 R^2 = 0.5313 ***Bağımlı değişken** **** P>t değeri t istatistiklerine göre anlamlılık düzeylerini ifade etmektedir. p<0.01, p<0.05, p<0.1 düzeyleri esastır.**				

2017 model tahmin sonuçlarına göre, F testi bakımından model ve t testine göre ise değişkenler istatistiksel açıdan anlamlıdır. R^2 belirlilik katsayısı 0.53 değerini almıştır ve bu durum modelin açıklama gücünün iyi olduğuna işaret etmektedir. Değişkenlerin katsayıları incelenecek olursa, özellikle demokrasi değişkeninin diğer yıllara kıyasla oldukça yükseldiği göze çarpmaktadır. Özellikle demokrasinin bütçe saydamlığı üzerindeki etkisinin artması, model içindeki değişken sayılarının azalmasına bağlanabilmektedir. Çünkü modele eklenen her bir değişken diğer değişkenlerin katsayılarında değişikliğe yol açabilmektedir. Genel olarak democ, edu ve gpi seviyelerindeki 1 birimlik artışlar, sırasıyla obi'yi 0.83, 0.43 ve 1.06 birim artırmaktadır. Diğer önemli bir nokta araştırma hipotezlerinin test edilmesidir. Bu doğrultuda H1, H2 ve H4 hipotezleri desteklenmiştir. Modelin tahmin edilmesinin ardından gerekli varsayımlar testler yapılarak kontrol edilmiş ve herhangi bir sapma ortaya çıkmamıştır.

Bu araştırmanın son yılını oluşturan 2019 yılına gelindiğinde, 2017 yılından farklı olarak gpi değişkeninin model içinde t istatistiğine göre anlamlı olmaması ve model dışında kalmasıdır. Gpi değişkeni yerine ise citizen değişkeni modele dâhil olmuştur.

Tablo 21: 2019 Yılı Model Sonuçları

obi*	**Katsayılar**	**Standart Hata**	**t**	**P>t**
democ	.5706332	.096478	5.91	0.000
edu	.3089465	.1097239	2.82	0.006
citizen	.2328702	.0545118	4.27	0.000
sabit	-12.09587	6.704683	-1.80	0.075
Gözlem Sayısı = 81 F(3, 77) = 38.82 Prob > F = 0.0000 R^2 = 0.6020 ***Bağımlı değişken** **** P>t değeri t istatistiklerine göre anlamlılık düzeylerini ifade etmektedir. p<0.01, p<0.05, p<0.1 düzeyleri esastır.**				

F ve t testleri incelendiğinde model ve değişkenlerin anlamlı oldukları, ayrıca belirlilik katsayısı, modelin açıklama gücünün iyi olduğunu görülmektedir. Katsayıların 2017 yılına göre daha düşük oluştuğu ve bunun sebebinin ise gpi değişkenin modelden

çıkarılması ve citizen değişkeninin dâhil edilmesi olduğu ifade edilebilmektedir. Ancak 2019 yılına ait modelin ise açıklama gücünün daha iyi olduğu, R^2 değerine bakılarak rahatça yorumlanabilir. Katsayılar yorumlanacağı vakit, tüm bağımsız değişkenlerin bağımlı değişken üzerinde anlamlı ve pozitif bir etkisinin olduğu gözlemlenmektedir. Bu açıdan democ değişkeninde meydana gelecek 1 birimlik artış, obi'yi 0.57 birim artırarak en etkili değişken olarak karşımıza çıkmaktadır. *2019 yılında dikkat edilmesi gereken husus, diğer yıllara oranla demokrasi değişkeni bütçe saydamlığı değişkenini daha düşük oranda etkilemektedir. EK-3'te bulunan tablolardan da görüleceği üzere özellikle bütçe saydamlığı bağlamında birçok gelişmekte olan ülke (Meksika, Brezilya, Peru, Gürcistan vd.) 2019 yılı için daha fazla gayret göstermiştir.* H1, H2 ve H3 hipotezleri model tahminleri sonucunda desteklenmiştir.

Teknik anlamda tüm yıllara ait modellerin yorumlanmasının ardından, değişkenlerle ilgili teorik değerlendirmelerde bulunmakta fayda olacaktır. Bu açıdan özellikle çalışmanın çıkış düşüncesini ve ana hipotezini oluşturan demokrasi ve bütçe saydamlığı ilişkisinin, literatüre paralel sonuçlar verdiği görülmektedir. Literatür araştırması başlığı altında incelenmiş ulusal ve uluslararası yayınların çok büyük bir kısmında bu ilişki incelenmiş ve aralarındaki ilişkinin pozitif ve anlamlı olduğu vurgulanmıştır. Gerçekten de mali, sosyal ve siyasal alanların tümünde önde gelen demokratik ülkelerde hükümetlerin ya da yürütme organlarının daha saydam bir bütçe hazırlama ve uygulama sürecini başarabildikleri sonucu göze çarpmaktadır. Bu sonucun birkaç farklı sebebi ya da faktörü olduğu savunulabilir. İlk olarak ülkelerin geçmişten gelen temsili demokratik sistemlerinin ya da meclis temsil güçlerinin oldukça güçlü olması ve halk tarafından etkili bir denetimin var olması bu faktörlerin başında gelmektedir. Dolayısıyla bütçe hakkının kullanımının, siyasi aktörler tarafından suistimal edilmesini önlemek için güçlü bir sivil topluma sahip olmaları, bütçenin daha saydam olmasını zorunlu kılmaktadır. İkinci faktör ise, geçmişten bugüne edinilen demokratik kazanımların, mali alanda kendini daha da güçlendirerek, bütçe saydamlığı mekanizması ile kendini göstermesi olarak ifade edilebilir. Son olarak ise demokratik bütçe uygulamaları faktörü önem kazanmaktadır. Özellikle toplumda azınlık konumunda olan engelli vatandaşlara ve çocuklara yönelik pozitif ayrımcı, toplumsal cinsiyete dayalı eşitlikçi bütçe uygulamalarının, saydamlık seviyesi

yüksek ülkelerde var olması bu ilişkinin doğruluğunu teyit etmemize yardımcı olacaktır. Tüm bu açıklamalar çevresinde ülkenin içinde bulunduğu sosyal ve politik durumlar, demokratik ülkelerde bütçe saydamlığını daha önemli hâle getirmektedir. Ancak iç ve dış karışıklıkların mevcudiyetini koruduğu, savaş ya da mali kriz gibi konjonktürel problemlerin var olduğu ülkelerde, bütçe saydamlığı en önemli konu olmaktan oldukça uzaklaşmaktadır. Netice itibarıyla, demokrasi seviyesi ile bütçe saydamlığı arasında -analiz edilen tüm yıllar için- pozitif ve anlamlı bir ilişkinin varlığı beklenen bir sonuç olmakla birlikte, H1tümüyle desteklenmiştir.

Ülkelerin eğitim düzeyleri de bütçe saydamlığı üzerinde etkili olabilmektedir. Bilhassa bütçe hakkının kullanımını gözlemlemek ya da denetleyebilmek adına talep edilen saydamlık mekanizmasını daha iyi anlayabilmek için eğitim seviyesi önem arz etmektedir. Okuryazarlık oranının ve eğitim sürelerinin yüksek olması, o ülkenin daha bilinçli olmasının ve daha fazla bilgi talep edebilmesinin yolunu açacaktır. Daha detaylı bir anlatımla, eğitim seviyesi yeterince iyi olan bir vatandaş, bütçenin uygulama sonuçlarını anlayabilmek için yeterli donanıma sahip olacaktır. Ancak bu noktada, bütçe uygulama sonuçlarının teknik dilden uzak ve sade bir anlatımla sunulması elzemdir. Bilinçli vatandaşlar ödedikleri vergilerin hangi harcamalara tahsis edildiğini öğrenmek için saydam bir bütçe süreci talep edeceklerdir. Birçok çalışmada beşerî sermaye adı altında da incelenen eğitim değişkeninin- analiz edilen tüm yıllar için - bütçe saydamlığı üzerinde anlamlı ve pozitif bir etkisinin olduğu görülmekle birlikte; H2 tümüyle desteklenmiştir.

Vatandaş bütçesi değişkeninin etkisine bakılacak olursa, saydamlık değişkeni içinde yer alan ve dört soru etrafında şekillenen değişken, özellikle hazırlanıp onaylanan bütçeye ilişkin ve uygulama sonuçlarını içeren bir belgedir. Ancak temel fark, tüm vatandaşlarını anlayabileceği, teknik dilden uzak ve sade bir versiyonun hazırlanmasıdır. Tam olarak vatandaş bütçesi ya da vatandaş bütçe rehberi daha az detay içeren ve konuyla ilgili uzman olmayan kişilerin de rahatça anlayabilecekleri bir belgenin oluşturulmasıdır. Esasında literatüre bakıldığında bu belgenin çok eski olmadığı görülmektedir. IBP'nin oluşturduğu sekiz temel bütçe belgesinden biri olmasıyla birlikte, 2008 yılından itibaren hazırlayan ülkelerin sayısı 2019 yılına gelindiğinde büyük bir artış göstermiştir. Pek tabii belgenin yalnızca hazırlanması

önem arz etmemekte, aynı zamanda yayınlanması ve detaylandırılmış olması gerekmektedir. Vatandaş bütçe belgesinin belirlenen kriterlere uygun hazırlanması ve yayınlanmasının, bütçe saydamlığını pozitif ve anlamlı bir şekilde etkilemiş olması beklenen bir sonuçtur. Bu belgeyle vatandaşlar bütçe hakkının kullanımını denetleyebilecek ve bütçe saydamlığı mekanizmasının etkin bir şekilde işlemesine yol açacaktır. Ayrıca konuyla ilgili çalışmalar incelendiğinde, vatandaş bütçesi değişkeninin dâhil edilmesi literatüre katkı açısından önemlidir. Vatandaş bütçesinin değişken olarak modele dâhil edilmesiyle, bütçe saydamlığı içindeki ağırlığının önemi de vurgulanabilmiştir. Böylelikle, vatandaş bütçe belgesinin özellikle son on yılda yükselen popülaritesi göz önüne alındığında, mevcut soruların artırılması bütçe saydamlığı altında yer alan belgenin anlamlılığını artıracaktır. Çalışma bazında değerlendirildiğinde, incelenen altı yılın beşinde modelde yer almış ve H3 hipotezi büyük oranda desteklenmiştir.

Barış değişkeninin etkisi incelendiğinde, demokrasi değişkenine benzer bir şekilde ve beklendiği gibi saydamlık üzerinde pozitif bir etkiye sahip olduğu görülmektedir. Ülkelerin içinde bulundukları barış ortamının, siyasi aktörlerin ve vatandaşların önceliklerini değiştirebildiği ifade edilebilir. Daha geniş bir ifadeyle, iç ya da dış karışıklıklarla uğraşan ülkeler, öncelikle bu problemlere çözüm aramaya çalışmaktadır. Bu anlamda iç ya da dış güvenliğin dahi sağlanamadığı bir ülkede, vatandaşların temel kaygısı öncelikle barış ortamının sağlanabilmesi olacaktır. Ancak barış ortamının asgari düzeyde sağlandığı ülkeler ya da ülke gruplarında, barış seviyesinin artışı bütçe saydamlığını da artırmaktadır. Spesifik anlamda bu çalışmada kullanılan barış değişkeni, literatüre bakıldığında ilk kez kullanılmıştır. Daha önce literatürde benzer değişkenler ya da barış ortamına dair soruları içeren değişkenler kullanılmış olsa da kapsamlı ve küresel anlamda barış ortamını ifade eden barış değişkeninin kullanılmasının literatüre katkı sağlaması amaçlanmaktadır. Bu bağlamda analiz edilen altı yılın dört yılında, barış değişkeninin bütçe saydamlığı üzerinde pozitif ve oldukça güçlü bir etkiye sahip olması göze çarpmaktadır. Ancak iki yıla ait modellerde değişken model dışında kalmıştır. Dolayısıyla araştırma hipotezi olarak belirlenen H4 tüm çalışmayı kapsadığından, H4 büyük oranda desteklenmiştir demek yanlış olmayacaktır.

Son olarak kukla değişkenin etkisine bakıldığında, ülkelerin gelişmişlik düzeyleri ile bütçe saydamlığı arasındaki ilişki incelenmeye çalışılmıştır. Bu noktada önceki literatür incelendiğinde ülkelerin gelişmişlik düzeyleri yerine genelde GSYH değişkeni kullanılmıştır. Ancak çoğu araştırmada GSYH'nın etkisi negatif oluşmuş ve değişken t istatistiğine göre anlamsız çıkmıştır. Bu nedenle GSYH yerine ülkelerin gelişmişlik düzeyleri kukla değişken olarak modellere dâhil edilmeye çalışılmıştır. Fakat yalnızca iki yıl için gelişmekte olan ülkelerde ortalama obi düzeyi diğerlerine nazaran düşük seyretmiştir. Bunun sebebi gelişmekte olan ülkelerin, seçilen 81 ülke içinde büyük bir bölümünü oluşturması ve gelişmekte olan ülkelerin IBP ve diğer uluslararası organizasyonların tavsiye kararlarını yerine getirme konusunda zayıf kalması ya da istekli olmaması şeklinde ifade edilebilir. Analiz edilen yılların ayrı ayrı kendi içlerinde değerlendirilmesi, kullanılan analiz ve tahmin yöntemi gereği daha doğrudur. Ancak altı yıl bir bütün olarak değerlendirildiğinde, oluşturulan araştırma hipotezi -H5- beklenilenin aksine sınırlı desteklenmiştir. Ancak iki yıl için bütçe saydamlığı ile arasında anlamlı bir ilişki olmasına karşın, gelişmekte olan ülkeler için negatif etkisinin olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.

Son olarak bu çalışma, bir yandan iktisadi açıdan bazı değişkenlerin modellerde yer alması gerektiği görüşünü sürdürmeye çalışırken, diğer yandan modelleri ve değişkenleri istatistiksel açıdan anlamlı bulmaya çalışmıştır. Dolayısıyla literatürden farklı olarak, yalnızca iktisadi anlamda modelde yer alması gereken değişkenler esas alınmamıştır. Çünkü böyle bir durum özellikle değişkenlerin istatistiksel anlamlılıklarının göz ardı edilmesine yol açacaktır. Aksine hem iktisadi anlamda modelde yer alabilecek birçok değişken denenmiş, hem de en anlamlı model ve değişkenler seçilmiştir. Tüm bu yönleriyle literatüre önemli katkılar sağlayabilecek bulgu ve sonuçlara ulaşılmıştır.

SONUÇ

Özellikle 2000'li yıllarının başından itibaren, ülkelerin demokratikleşme yolunda bütçe saydamlığının sağlanması önemli bir konu haline gelmiştir. Bu durum bütçe hakkının kullanımı açısından değerlendirildiğinde, bütçe hakkının demokratik rejimlerin oluşumunda öncü kavram olduğunu görülmektedir. 1215 Magna Carta Fermanı'yla başlayan ve günümüze kadar uzanan demokratik mücadeleler sonunda birçok kazanım elde edilmiştir. Büyük oranda tek adam rejiminin uygulandığı o dönemin koşullarına göre bütçe hakkının elde edilmesi ve hükümdarların keyfi vergilendirme yetkisinin temsilcilere devredilmesi, temsile dayalı demokrasi kavramını ön plana çıkarmıştır. Aslında bütçe hakkının tarihsel gelişimi incelendiğinde bütçe saydamlığına çok daha büyük önem atfedilmiştir. Çünkü bütçe hakkına dayanarak vatandaşların bilgi talebinde bulunmaları, saydamlık mekanizmasının etkin bir şekilde işlemesine bağlıdır. Nihayetinde 21. yy. ile bütçe saydamlığı hem devletlerin hem de çok uluslu organizasyonların ilgi alanına girmiştir. Konuyla ilgili birçok devlet ulusal standartlar belirlemeye çalışmış, bunun yanında OECD gibi çok uluslu organizasyonlar da tavsiye niteliğinde karar ve standartları hayata geçirmiştir.

Bütçe saydamlığı ile ilgili temel kriterlerin oluşmasından önce bütçeleme ilkeleri birçok ülkenin kamu maliyesi yönetimleri kapsamında kanunlarla belirlenmiştir. Bu durum ulusal ölçekte kanunlar ile hüküm altına alınırken, tavsiye niteliğinde olan uluslararası kriter ve ilkeler de göz önünde bulundurulmuştur. Bütçeleme ilkeleri geçmişten günümüze birçok değişim göstermiştir. Örnek vermek gerekirse, klasik iktisatçı ve maliyecilerin üzerinde önemle durdukları denklik ilkesi, günümüz şartları göz önüne alındığında birçok ülkede uygulanmamaktadır. Ancak, özellikle demokratikleşme serüvenlerini başarıyla sonuçlandırmak isteyen ülkeler, saydamlık ve hesap verebilirlik ilkelerini son yıllarda dikkate almaktadırlar. Bu açıdan hem ulusal hem de uluslararası düzlemde saydamlık ilkesi önem kazanarak, tüm mali süreçlerin açık yürütülmesi gerektiği üzerinde durmaktadır. Saydamlık ilkesi, vatandaşların merakını gidermekle kalmayıp, gelecek seçimler açısından vatandaşlar için bir performans göstergesi de oluşturmaktadır.

Bütçe saydamlığı en basit ve açık şekliyle, bütçe ile ilgili tüm mali bilgi ve belgelerin zamanında ve sistematik bir biçimde eksiksiz olarak yayınlanması ya da kamuoyuna açıklanması olarak ifade edilebilmektedir. Bu noktada bütçe saydamlığının tanımının da oldukça basit ve anlaşılır tutulması, içerdiği anlamları pekiştirecektir. Bütçe saydamlığı, her anlamıyla toplum bireylerinin tümünün anlayabileceği kadar açık ve basit olmalıdır. Diğer bir ifadeyle, yalnızca konunun uzman ya da ilgililerine yönelik bilgilerin açıklanması bütçe saydamlığını sağlamayacaktır. Dolayısıyla bütçe saydamlığı, bütçenin hazırlanma, uygulama sonuçlarıyla ilgili verilerin düzenli ve zamanında yayınlanmasından daha büyük bir anlam içermektedir. Literatürde vatandaş bütçesi ya da vatandaş bütçe rehberi olarak adlandırılan belge, bütçe bilgilerinin teknik dilden uzak bir şekilde düzenlemesiyle, vatandaşa özgü bir bütçe anlatımını ifade etmektedir. Kısacası bütçe saydamlığı, bütçeye ilişkin tüm bilgilerin zamanında, düzenli ve teknik dilden soyutlanmış bir şekilde kamuoyuna açıklanmasıdır.

Bu doğrultuda bütçe saydamlığının uluslararası arenada da oldukça önemli bir konu haline geldiği, OECD ve IMF gibi kuruluşların hazırladığı ve yayınladığı standartlar ve kılavuzlardan anlaşılabilmektedir. IMF Mali Saydamlık İyi Uygulamalar Tüzüğü adlı çalışmasıyla devletin mali saydamlığına ilişkin yerine getirilmesi gereken standart ve ilkeleri tanımlamıştır. İlk olarak 1998 yılında yayınlanan tüzük en güncel haliyle 2019'da yayınlanmıştır.

IMF bu tüzüğüyle, hükümetin bütçe tahminlerini, politika amaçlarını, kapsamlı ve zamanında açık bir şekilde kamuoyuna sunması gerektiği üzerinde durmaktadır Bunun yanında kamu maliyesinde oluşabilecek risklere karşı mali karar alıcılar ve kamu sektörünün birlikte hareket etmeleri de üye ülkelere tavsiye edilmektedir. OECD'nin ise Bütçe Saydamlığı İçin İyi Uygulamalar adlı çalışmasında hem üye hem de üye olmayan ülkeler için birtakım standartlar belirlenmiştir. Bir başvuru kaynağı olması amacıyla oluşturulan Bütçe Saydamlığı İçin İyi Uygulamalar kılavuzu, üç bölümden oluşmaktadır. Bu açıdan, özellikle ilk bölüm, hükümetlerin içeriklerini baz alarak oluşturup yayınlamaları gereken bütçe belge ve raporlarını içermektedir.

Son olarak, Uluslararası Bütçe Ortaklığı tarafından Açık Bütçe Endeksi adıyla hazırlanan çalışma 2006 yılından itibaren düzenli aralıklarla yayınlanmakta ve tavsiye

niteliğinde önerilerde bulunmaktadır. Açık Bütçe Endeksi'nin her geçen yıl kapsamının genişlemesi ve düzenli aralıklarla yapılması, endeksin literatürde ön plana çıkmasını sağlamıştır. 2006 yılından 2019 yılına kadar belli aralıklarla yapılmış olması, endeksin birçok çalışma için temel başvuru kaynağı haline gelmesine neden olmuştur. Her geçen yıl kapsamına aldığı ülke sayısını artırarak 2019 yılında 117 ülkeye ulaşmış ve birçok ülke için önemli bir teşvik ve tavsiye niteliği taşımaya başlamıştır. Tüm bu pozitif özellikler göz önüne alındığında Açık Bütçe Endeksi, bu çalışma için yapılan analizin de ana değişkenini oluşturmuştur. Literatür taraması incelemesi yapılırken, daha önce yapılan çalışmalarda da endeksin kullanıldığı ve endeksin bu açıdan güvenli bir veri kaynağını oluşturduğu görülmüştür.

Uluslararası bütçe saydamlığı çalışmalarının gösterdiği bu gelişmelere karşın, ulusal çalışmalar oldukça sönük kalmıştır. TESEV ve TEPAV önderliğinde hazırlanan ve bir süre yayınlanan Mali Saydamlık İzleme Çalışmaları'nın yayın süresi çok uzun olmamış demokratikleşmeyle bağdaşmayacak şekilde, kısa sürede sona ermiştir.

Çalışmanın ana konusunun oluşması aşamasında, bütçe saydamlığından bahsedebilmek için demokratik rejimlerin varlığı şart olmaktadır. Unutulmamalıdır ki toplum bireylerinin yalnızca kanunlar önünde eşitliği, onları demokratik doygunluğa ulaştırmayacaktır. Ayrıca vatandaşlar, vergileriyle finanse ettikleri kamu harcamalarının nasıl kullanıldığını da öğrenmek isteyeceklerdir. Bütçe hakkına işaret eden bu durum, demokratik haklarını kullanarak bilgi talep etmeleri, diğer bir ifadeyle saydam bir bütçe sürecini talep etmeleri sonucunu doğuracaktır. Bu doğrultuda bütçe saydamlığı ve demokrasi arasındaki ilişkinin incelenmesi gerekmiş, bu ilişkinin rasyonel ve etkin bir şekilde analiz edilmesi için, demokrasi konusu da ayrıca ele alınmıştır.

Demokrasi en temel ve bilinen tanımıyla "halkın halk için halk tarafından yönetimi" ifadesinden çok daha büyük bir anlamı içermektedir. Bu tanım demokrasinin ortaya çıktığı Antik Yunan şehir devletlerindeki yönetimi kısmen de olsa açıklayabilmektedir. Çünkü dönemin şehir devletlerinde nüfusun çok olmaması oy kullanma hakkına sahip olanların doğrudan kararlara katılmalarını kolaylaştırmıştır. Ancak tarihsel süreç içerisinde demokrasi artık doğrudan erişilemeyecek hale gelerek temsili demokrasi kavramını ortaya çıkarmıştır.

Demokrasi tek bir tanıma sığdırılamayacak kadar geniş bir kavramdır. Dolayısıyla tek bir tanım vermektense, kapsadığı özellikler itibarıyla açıklanması daha akılcı olacaktır. Aksi takdirde demokrasi kavramının felsefi boyutunun içinde kapana kısılmak kaçınılmaz olacaktır. Bu doğrultuda birçok siyaset bilimci, bazı özellikler atfederek, demokrasiyi tanımlamaya çalışmışlardır. Sonuç olarak, kanunların üstünlüğü ilkesinin benimsenmiş olduğu, oy verme hakkına sahip herkesin seçmen olabildiği, devlet tarafından temel güvenlik hizmetlerinin sunulduğu, düşünce özgürlüğü kapsamında tüm bireylerin söz söyleme hakkına sahip olduğu, kanunlar önünde herkesin eşit muamele gördüğü, sivil toplum ve medya kuruluşlarının özgürce hareket edebildiği, elektronik medyanın özgür olduğu bir ülkenin demokratik bir rejimle yönetildiğini söylemek yanlış olmayacaktır.

Ancak tarihsel süreç içerisinde demokrasi artık doğrudan erişilemeyecek hale gelerek temsili demokrasi kavramını ortaya çıkarmıştır. Dolayısıyla her ne kadar doğrudan demokrasinin en ideal demokratik yönetim şekli olduğu su götürmez bir gerçek olsa da dünya ve ülke nüfuslarının artması toplum bireylerini yeni alternatifler aramaya yönlendirmiştir. Hiç şüphesiz 1215 Magna Carta Fermanı da yeni bir demokratik yönetim şekline ihtiyaç duyulduğu anda bütçe hakkı gerekçe gösterilerek, demokratik haklarını kullanmak adına temsil kavramını gün yüzüne çıkarmıştır. İşte 13. yy. da başlayan bu temsil mekanizması günümüz demokratik ülkelerinin çoğunda düzgün işlemektedir. Bu açıdan bütçe hakkının kullanımının değerlendirilmesi için saydam bir bütçe sürecinin ve demokratik ortamın varlığının sıkı sıkıya birbirine bağlı olduğu açık bir biçimde görülmektedir.

Çalışmanın teorik kısmı itibarıyla son olarak, bütçe ile demokrasi arasındaki ilişkinin varlığını pekiştiren ve özellikle sosyal devletlerin uyguladıkları demokratik bütçe uygulamaları da bulunmaktadır. Özellikle toplum bireylerinin tümü arasında hukuki ve ekonomik anlamda eşitliği yakalamak adına oluşturulan bu bütçeler, demokrasinin temel ilkeleriyle açıklanabilmektedir. Esasında yerel yönetimlerin mali süreçlerine daha uygun olan katılımcı bütçe uygulaması, demokrasinin katılım ilkesine işaret etmektedir. Sosyal bütçe olarak adlandırılan uygulamalarda, toplumsal cinsiyete duyarlı ya da engellilere dönük kamu harcamalarıyla, toplum içindeki eşitsizlikler giderilmeye çalışılmaktadır. En nihayetinde demokrasinin temsil ilkesine atıfta

bulunan vatandaş bütçesi demokrasi ve bütçe saydamlığı ilişkisini anlatmaktadır. Hem merkezi hem de yerel yönetim açısından hazırlanması gerekli olan vatandaş bütçe rehberi, teknik dilden uzak, ortalama herhangi bir vatandaşın anlayabileceği sadelikte olmalıdır. Çünkü asıl bütçe belgeleri oldukça karmaşık ve rakamlarla doludur. Dolayısıyla vatandaş bütçesi saydamlık ilkesini pekiştiren, vatandaşların bilgi edinme özgürlüğünü karşılayan ve dolayısıyla bütçe sürecine katılımı artıran çok önemli bir belge durumuna gelmektedir. Hükümet, bütçe belgelerine ait verileri basitleştirip açıklayarak, yeni bir versiyon oluşturmakta, böylece bütçe belgelerinin genelde teknik ve karmaşık yapısının ötesinde bütçenin gizemi çözülmeye çalışılmaktadır.

Bütçe saydamlığı ve demokrasi konuları arasındaki ilişkinin ele alındığı bu çalışmada, demokrasinin bütçe saydamlığı üzerindeki etkisi tespit ve analiz edilmeye çalışılmıştır. Bu anlamda, bütçe saydamlığı değişkenini ifade eden Açık Bütçe Endeksi baz alınarak, 2008 yılı kapsamına alınmış 81 ülke altı yıl için analiz edilmiştir. Ancak en küçük kareler yöntemi kullanılarak oluşturulan modelde yalnızca bütçe saydamlığı ve demokrasi değişkenlerinin yer alması istatistiksel açıdan anlamlı ve güvenli olmayacağından aynı zamanda başka bağımsız değişkenler de analize dahil edilmiştir.

Çalışmanın en önemli sac ayağını oluşturan bütçe saydamlığı konusu, gelişen dünyada demokratik rejimlere olan talebin artması sonucu, oldukça önemli bir yer tutmaya başlamıştır. Bu açıdan vatandaşların bütçe haklarının kullanımına ilişkin kapsamlı ve güvenilir bilgilere ulaşabilmeleri, yalnızca saydam bir bütçe süreciyle mümkün olmaktadır. Özellikle demokratikleşme seviyesine göre değişim gösterebilecek bütçe saydamlığının nasıl bir yön izleyeceği konusunu araştıran bu çalışmada, önemli bulgulara rastlanılmıştır. Çalışmaya dair hipotezler belirlenirken literatür detaylı bir şekilde incelenmiş, bu çerçevede araştırma soruları oluşturulmuştur. Bu çerçevede bütçe saydamlığını üzerinde etkisi olabilecek birçok değişken incelenmiş olup hem iktisadi hem sosyal anlamda, en uygun değişkenler modellere dâhil edilmiştir

Bütçe saydamlığı ve demokrasi arasındaki ilişkiyi ölçmek adına son bölümde ekonometrik bir modeller oluşturulmuştur. Literatürde benzer çalışmalar bulunmakla birlikte, ulusal çapta bu alanda yapılan araştırma ve analizler oldukça az ve sınırlıdır. Dolayısıyla bu çalışma ile geniş bir veri seti kullanılarak, seçili ülkelere yönelik, bütçe saydamlığını etkileyebilecek sosyal ve ekonomik değişkenlerin etkinliği incelenmiş.

Analiz edilen değişkenler; demokrasi (Demokrasi Endeksi) başta olmak üzere, eğitim (Eğitim Endeksi), barış (Küresel Barış Endeksi), vatandaş bütçesi ve ülkelerin gelişmişlik düzeyleridir. Daha önce de ifade edildiği üzere bağımlı değişken olarak bütçe saydamlığını ölçen Açık Bütçe Endeksi'nin 2008, 2010, 2012, 2015, 2017 ve 2019 yılları ülke skorları esas alınmıştır. Çalışmada Açık Bütçe Endeksi'nin 2008 yılının ülkeleri baz alınmış ve tüm yıllar itibarıyla aynı ülkeler incelenmiştir. Bu doğrultuda 81 ülkenin tüm değişkenler ve altı yıl için yatak kesit veri setleri oluşturulmuştur. Ayrıca ana hipotezin diğer bir değişkeni olan demokrasi değişkeni için Demokrasi Endeksi veri setleri kullanılmıştır. Demokrasi Endeksi son yıllarda birçok bilimsel araştırmada yer alması, düzenli olarak her yıl yayınlaması ve oldukça popüler olarak tüm dünyada takip ediliyor olması sebebiyle seçilmiştir. Bu noktada belirtilmesi gereken diğer bir husus ülkelerin gelişmişlik düzeylerinin modellere kukla değişken olarak eklenmiş olmasıdır. Böylece ülkeler sınıflandırılarak, gelişmişlik düzeylerine göre bütçe saydamlığı düzeylerini görebilmek mümkün olacaktır. Tüm yıllara ait modeller birbirinde bağımsız bir şekilde oluşturulmuş ve analiz edilmiştir. Modeller analiz edilirken en küçük kareler yönteminden yararlanılmıştır. Bu yöntemin kullanılması açısından teorik olarak var olan tüm varsayımlar modele uygulanmıştır. Son olarak analiz edilen modeller aşağıda yer alan hipotezlere göre yorumlanmıştır. Bu hipotezler;

H1: Ülkelerin demokrasi seviyesi ve bütçe saydamlığı arasında pozitif ve anlamlı bir ilişki vardır.

H2: Ülkelerin eğitim seviyesi ve bütçe saydamlığı arasında pozitif ve anlamlı bir ilişki vardır.

H3: Vatandaş bütçe belgesi ve bütçe saydamlığı arasında pozitif ve anlamlı bir ilişki vardır.

H4: Ülkelerdeki barış ortamı ve bütçe saydamlığı arasında pozitif ve anlamlı bir ilişki vardır.

H5: Ülkelerin ekonomik ve sosyoekonomik gelişmişlik düzeyleri ve bütçe saydamlığı arasında pozitif ve anlamlı bir ilişki vardır.

Elde edilen bulgulara göre 2008 yılı için oluşturulan model analiz edildiğinde, demokrasinin bütçe saydamlığı üzerinde oldukça yüksek bir düzeyde pozitif ve istatistiksel olarak anlamlı etkisi bulunmaktadır. Bunun yanında modelde yer alan eğitim ve vatandaş bütçesinin de bütçe saydamlığı üzerinde pozitif ve anlamlı bir etkisi olduğu görülmüştür. Dolayısıyla 2008 yılı için H1, H2 ve H3 hipotezleri desteklenmektedir.

2010 yılında, 2008 yılına ek olarak, ülkenin içinde bulunduğu barış ortamının da bütçe saydamlığı üzerindeki etkisi pozitif ve anlamlı olarak bulunmuştur. Hatta barış ile demokrasinin etki düzeyinin bu yılda oldukça yüksek neredeyse aynı olduğu sonucuna ulaşılmıştır. 2010 yılında H1, H2, H3 ve H4 hipotezlerinin desteklendiği görülmektedir.

2012 yılında ise, analiz edilen önceki yıllara ilaveten ülkelerin gelişmişlik düzeyleri de modele dâhil olmuştur. Kukla değişken olarak modelde yer alan ülkelerin gelişmişlik düzeyleri incelenmiştir. 2012 yılı için öne çıkan önemli sonuç kukla değişken olarak kullanılan gelişmekte olan ülkelere ilişkindir. Gelişmekte olan ülkelerde ortalama bütçe saydamlığı düzeyinin diğerlerinden (az gelişmiş ve gelişmiş ülkelere göre) 7 birim daha düşük olduğu görülmüştür. 2012 yılında tüm hipotezlerin desteklenmiş olduğu görülmüştür.

2015 yılı için aynı değişkenlerin modelde yer aldığı görülmektedir. Aynı şekilde kukla değişkene ilişkin gelişmekte olan ülkeler için 2012 yılına benzer bir yorum yapılabilmektedir. Ancak 2015 yılında gelişmekte olan ülkelerde, bütçe saydamlığı düzeyinin 9 birim daha düşük olduğu bulgusu elde edilmiştir. 2015 yılında göze çarpan diğer bir husus heteroskedasite (Değişen varyans) sorunundan kaynaklanmaktadır. Bu konuda model robust dirençli standart hatalar yöntemiyle tekrar tahmin edilmiş ve değişen varyans problemi giderilmiştir. Dolayısıyla 2015 yılında modelde ortaya çıkan aksaklıklar farklı bir yöntemle çözülmüştür. 2012 yılına paralel olarak, 2015 yılında da tüm hipotezler desteklenmektedir.

2017 yılında model demokrasi, barış ve eğitim ile oluşturulmuştur. Buna göre demokrasi, barış ve eğitimin bütçe saydamlığı üzerinde pozitif ve anlamlı etkisinden söz edilebilir. Bu yıl için de H1, H2 ve H4 hipotezlerinin desteklendiği görülmektedir.

Son olarak bu çalışmada analiz edilen 2019 yılı için, demokrasi, eğitim ve vatandaş bütçesinin bütçe saydamlığı üzerinde pozitif ve anlamlı etkisi olduğu bulgusuna ulaşılmış ve H1, H2 ve H3 hipotezleri desteklenmiştir.

Modellerin teknik yorumlamasının ardından teorik olarak da yorumlanması, yapılan analizin güvenilirliğini artıracaktır. Dolayısıyla bu yorumlar, hipotezler bazında yapılacak olup, H1 hipotezinin demokrasi ile bütçe saydamlığı ilişkisini ölçen araştırma sorusunu içerdiği görülmektedir. Bu açıdan demokrasi ve bütçe saydamlığı arasındaki ilişki pozitif ve anlamlı çıkmış ve hipotez tüm yıllar için desteklenmiştir. Kısacası çalışmanın ana hipotezi doğrulanmıştır. Sonuçlar incelendiğinde açık bir şekilde her alanda başı çeken demokratik ülkelerin hükümetleri daha saydam bir bütçe sürecini yürütmektedirler. Bu başarı ve sonucun birden fazla sebebi bulunmaktadır. İngiltere örneği ele alınırsa, özellikle 1215 Magna Carta Fermanı gibi önemli bir demokratik kazanımın İngiltere'de ortaya çıkmış olması, diğer bir ifadeyle geçmişten gelen temsili demokratik sistemlerinin ve temsil güçlerinin oldukça etkili olması bu sebeplerin başında gelmektedir. Dolayısıyla bu ülkelerde etkin ve güçlü sivil toplum kuruluşları, saydam bir bütçe sürecini zorunlu kılmaktadır. İkinci sebebi ise, demokratik kazanımların mali alanda kendini göstererek, bütçe saydamlığı mekanizmasını ön plan çıkarması olarak ifade edilebilir. Son olarak demokratik bütçe uygulamalarının, demokrasinin bu denli geliştiği ülkelerde, uygulanması gereken bütçeler olması ve anayasal çerçevede bu bütçelerin korunmasıdır. Özellikle demokrasinin eşitlik ilkesini gerçekleştirmesi beklenen bu bütçe uygulamalarının, bütçe saydamlığı seviyesinin yüksek olduğu ülkelerde var olması, bu ilişkiyi doğrulamaya yardımcı olacaktır.

Ülkeleri eğitim düzeyleri de bütçe saydamlığı üzerinde etkili olmaktadır. Bütçe hakkının kullanımını kontrol edebilmek için dahi olsa eğitim seviyesi oldukça önemli bir faktör olmaktadır. Ülkelerin okuryazarlık seviyeleri ve eğitim düzeyleri ülkenin ne kadar bilinçli olduğunu ifade eden önemli göstergelerdendir. Bu anlamda eğitimli ve bilinçli toplum bireyleri, ödedikleri vergilerin hangi alanlarda kullanıldığını öğrenmek isteyeceklerdir. Böylece vatandaşlar, bütçe ile ilgili bilgileri değerlendirebilmek için, yeterli donanıma sahip olacaklardır. Pek tabii eğitim durumundan bağımsız olarak, karmaşık bütçe verilerinin sadeleştirilmesi, vatandaşların sunulan bilgiden tatmin

olabilmesi adına önemli olacaktır. Literatür incelendiğinde beşerî sermaye adıyla da incelenen eğitim değişkeni ile bütçe saydamlığı arasında pozitif ve anlamlı bir ilişkinin olduğu sonucuna ulaşılmıştır ve H2 hipotezi analiz edilen altı yılın beşinde, diğer bir ifadeyle büyük oranda desteklenmiştir.

Onaylanmış uygulanacak olan bütçeye ilişkin bütçe verilerini içeren vatandaş bütçesi, teknik dilden arındırılmış, sade bir bütçe belgesi versiyonudur. Toplumun eğitim düzeyine bakılmaksızın, vatandaşın anlayabileceği bir bütçe belgesi ya da rehberi olmadan eğitim düzeyi bir fark yaratmayacaktır. Dolayısıyla vatandaş bütçesi Uluslararası Bütçe Ortaklığı'nın da oluşturduğu sekiz temel bütçe belgesinden biri olarak, saydam bir bütçe sürecinin önemli bir aracıdır. Bu bakımdan vatandaş bütçe hakkının nasıl kullanıldığı kontrol edebilecek ve saydamlık mekanizmasının işlemesi sonucunu doğuracaktır. Ayrıca literatüre katkısı açısından daha önce kullanılmayan bir değişken olarak ön plana çıkmaktadır. Sonuçta H3 analiz edilen altı yılın beşinde, büyük oranda desteklenmiştir.

Barış değişkenin etkisine bakıldığında, beklenen bir sonuç olarak pozitif ve anlamlı bir etkisinin olduğu görülmektedir. Ülkelerin barış ortamının düzeyi hem siyasilerin hem de toplum bireylerinin hangi güdüyle hareket edeceklerini değiştirebilecek güce sahiptir. Diğer bir ifadeyle iç ya da dış karışıklıklarla meşgul olan ülkelerin, öncelikli ilgi alanını bütçe saydamlığının oluşturmadığı sonucuna ulaşılmıştır. Bu doğrultuda henüz iç güvenliğin dahi sağlanamadığı ülkelerde, hükümetlerin bütçe saydamlığını artırmak konusunda büyük istekleri olmayacaktır. Benzer şekilde vatandaşların da öncelikleri arasında barış ortamının sağlanması yer alacaktır. Bulgular asgari barış ortamının sağlandığı ülkelerde, bütçe saydamlığının artabileceği sonucunu göstermektedir. Bu anlamda barış değişkeni olarak, bilindiği kadarıyla ilk kez kullanılan Küresel Barış Endeksi, literatüre katkı sağlaması açısından analizde yerini almıştır. Son olarak değişkenin kullanıldığı altı yılın dördünde pozitif ve anlamlı sonuçlar vererek, büyük oranda desteklenmiştir.

Modellerde, ülkelerin gelişmişlik düzeyi kukla değişken olarak yer almıştır. Literatür incelendiğinde, ülkelerin gelişmişlik düzeyleri yerine genelde GSYH'nın kullanıldığı görülmüştür. Ancak GSYH'yı kullanan çalışmalarda hem bu değişkenin katsayısı negatif hem de t istatistiğine göre model içinde anlamsız çıkmaktadır. Bu sebeple

GSYH yerine ülkelerin gelişmişlik düzeyleri, kukla değişken olarak modellere dâhil edilmiştir. Sonuçlara bakıldığında, gelişmekte olan ülkelerde bütçe saydamlığı düzeyinin yalnızca iki yıl için diğer ülkelere nazaran düşük çıktığı görülmüştür. Bu durumun çeşitli sebepleri olabilir. Bunlardan ilk sırada gelişmekte olan ülkelerin 81 ülke içinde en büyük payı oluşturması sayılabilir. Kısacası niceliksel bir fark ortaya çıkmış olabilmektedir. Bunun yanı sıra diğer bir sebep olarak gelişmekte olan ülkelerin Uluslararası Bütçe Ortaklığı ve diğer uluslararası kuruluşların tavsiye kararlarını ve önerilerini yerine getirme konusunda zayıf kalmış olmaları olabilir. Ayrıca bu grupta yer alan ülkelerin öncelikli alanları arasında, bütçe saydamlığının artırılması konusunun yer almaması da bu durumun sebepleri arasında gösterilebilir. Son olarak bu durumun en temel sebebi, Açık Bütçe Endeksi'nin ana amacı olan az gelişmiş ülkelerdeki saydamlık seviyelerini artırmaktır. Başka bir deyişle, az gelişmiş ülkelerin saydamlığını artırmak için destek ve önerilerde bulunmaları, gelişmekte olan ülkeler nezdinde sapmalar meydana getirebilmektedir. Diğer bir ifadeyle bu ülke grubunda 2012 ve 2015 yıllarında bütçe saydamlığının diğer ülke gruplarına göre düşük çıkması, bu yılları içine alan dönemde ülkelerin demokrasiden uzaklaşan bir yönetim sistemi benimsemiş olduğunu, vatandaşların bütçe hakkının kullanımında engellerle karşılaştığını ve hükümetlerin bu konuda öneri ve tavsiyeleri göz ardı etmiş oldukları sonucuna ulaşılmıştır. Ancak 2019 yılına gelindiğinde Peru, Meksika, Brezilya gibi gelişmekte olan ülkelerin, Açık Bütçe Endeksi'nde üst sıralara tırmanması, artık bütçe saydamlığı konusunda ve demokratikleşme talepleri karşısında daha fazla gayret gösterdiklerini ve önerileri göz önünde bulundurduklarını göstermektedir. Tüm bu açıklamalar ve analiz bulguları, H5 hipotezinin yalnızca iki yıl için anlamlı sonuçlar doğurduğunu, ancak bu anlamlı ilişkinin katsayısının negatif olduğunu ifade etmektedir. Kısacası H5 hipotezinin sınırlı desteklendiğini ancak beklenilenin aksine negatif bir belirleyici olduğu bulgusuna ulaşılmıştır.

Çalışmanın ortaya çıkmasında oluşturulan hipotezlerin -özellikle esas araştırma konusunu ve ana hipotezi belirten bütçe saydamlığı ve demokrasi ilişkisini ifade eden H1- çoğu büyük oranda desteklenmektedir. Bu noktada bütçe saydamlığını artıracak önerilerde bulunmak yerinde olmakla birlikte, zaten kullanılan değişkenlerin artışına bağlı olarak bütçe saydamlığının arttığı analizler çerçevesinde görülmektedir. Ancak yine bu öneriler sıralanacak olursa;

- Ülkelerin bütçe hakkının kullanımını denetleyebilmesi açısından, bilgi edinme özgürlüğü, eşitlik talebi ve temsil haklarına sahip olmak isteyeceklerdir. Doğal olarak bu özellikleri içeren demokratik rejimin bulunduğu ülkelerde bütçe saydamlığına atfedilen önem artacaktır. Sonuç olarak demokratik uygulamaların artışı, bütçe saydamlığını artırmak için önem arz etmektedir.

- Eğitim seviyesinin yüksekliği, bilinçli toplumu oluşturarak, bütçeye ilişkin bilgi talebini de artıracaktır. Dolayısıyla okuryazarlık ve eğitim seviyesinin yükseltilmesi bütçe saydamlığını artıracak bir diğer faktör olmaktadır.

- Toplumda yer alan ortalama bir bireyinde anlayabileceği sadelikte bir belgenin sunulması, kişileri sıkmadan, bütçeyi daha rahat anlamalarını sağlayacaktır. Bu doğrultuda bir vatandaş bütçesi/bütçe rehberinin hazırlanıp yayınlanması, bütçe saydamlığını artıracak bir diğer önemli husus olmaktadır.

- İçinde yaşanılan barış ortamı da bütçe saydamlığını olumlu etkileyen bir diğer etkendir. Hükümet ve vatandaşlar, demokrasinin temel şartlarından olan güvenlik ortamının sağlanmasıyla birlikte, bütçe bilgilerine erişimi talep etmeye başlayacaktır. Diğer bir ifadeyle iç ve dış güvenlik problemlerinden arınmış bir ülkenin öncelikleri arasında bütçe saydamlığını görmek yanlış olmayacaktır.

- Tüm faktörlere ek olarak, demokratik bütçe uygulamalarının bütçe sürecindeki payının artırılması da demokrasinin eşitlik, temsil, katılım ve özgürlük ilkelerini pekiştirerek, bütçe saydamlığının artmasına yol açacaktır.

- Son olarak düzgün ve etkin işleyen bir saydamlık ve hesap verebilirlik mekanizması için, siyasi aktörlerden, özellikle de hükümetten bağımsız hareket edebilen kontrol ve denetim kurumlarının varlığı şarttır. Bilhassa Sayıştay denetimlerinin bağımsız olarak yapılması, vatandaşların güven duygularını güçlendirecek ve saydamlığın artmasına katkı sağlayacaktır.

Bu çalışma ile maliye literatüründe önemi ve talebi her geçen gün artan bütçe saydamlığı konusu detaylı bir şekilde ele alınmaya çalışılmıştır. Bütçe saydamlığı ile demokrasinin aralarında bulunan güçlü bağ yalnızca teorik olarak ortaya konmamış, istatistiksel olarak da analiz edilmiştir. Literatürle karşılaştırıldığında, yeni değişkenler kullanılmıştır. Ayrıca ulusal ve uluslararası birçok çalışmada oluşturulan modellerde, değişkenlerin anlamlılığı göz ardı edilebilmekteyken, bu çalışmada hem model içinde yer alması gerek değişkenler özenle seçilmiş hem de model içindeki anlamlılık düzeyleri dikkate alınmıştır.

EKLER

EK-1

1. Regresyon Modeli

Regresyon, bir bağımlı değişkenin ortalamasının, bir ya da birden fazla bağımsız değişkenle açıklanması şeklinde ifade edilmektedir. Regresyon modelleri ya da analiz, ekonometri alanında en sık kullanılan modellerdir. Kelime anlamı Türkçe' ye çevrildiğinde "gerileme" anlamı çıksa da bu terim için "bağlanım" sözcüğünün kullanılması teklif edilmiş ancak literatürde kullanılmamıştır. Regresyon analizi iki ya da daha çok sayısal değişkenin birbirleri arasındaki ilişkinin düzeyini ölçebilmek için kullanılmaktadır. Regresyon modelini kurabilmek için öncelikle iktisadi anlamda bir sebep-sonuç ilişkisine ihtiyaç duyulmaktadır. Bu ilişki kurulduktan sonra bağımlı ve bağımsız değişkenler ayrımı yapılarak bağımsız değişkenler belirlenmelidir. Değişken sayılarına göre sınıflandırıldığında, denklemde bir bağımsız değişkenin ve bir bağımlı ya da açıklayıcı değişkenin bulunması durumuna *basit regresyon*, birden fazla bağımsız değişkenin bulunduğu duruma ise *çoklu regresyon* adı verilmektedir (Gujarati ve Porter, 2018; Güriş ve Çağlayan Akay, 2018, s.9).

Temelde iki regresyon modelinin tahmini benzer olmakla birlikte, aralarında bazı farklılıklar bulunmaktadır. Özellikle çoklu regresyon modelinde birden fazla bağımsız değişkenin kullanılması modelin açıklama ve tahmin gücünün yükselmesini sağlamaktadır (Yerdelen Tatoğlu, 2020, s.10). Bu çalışmadan örnekle, demokrasinin bütçe saydamlığı açıklama derecesi ya da bütçe saydamlığındaki değişimlerin yalnızca demokrasi düzeyi ile açıklanması doğal olarak güçlü ve anlamlı olacaktır. Ancak iktisadi açıdan incelendiğinde bütçe saydamlığı düzeyinin yalnızca demokrasi düzeyinden değil, başka pek çok faktör tarafından etkilenebileceği ortaya konulmuştur. Eğitim, barış, gelişmişlik düzeyleri gibi faktörlerin de modele dâhil edilmesiyle bütçe saydamlığındaki değişimler daha iyi ve güvenilir şekilde açıklanabilir.

Son olarak regresyonun doğrusal ya da doğrusal olmayan modellerine değinmekte fayda vardır. Bir modelde bağımlı ve bağımsız değişkenlerin aldıkları değerlere göre

oluşturulan grafik doğru şeklinde ise doğrusal, eğri şeklini alıyorsa doğrusal olmayan regresyon modellerinden bahsetmeliyiz (Yerdelen Tatoğlu, 2020, s.12).

2. En Küçük Kareler Yöntemi

EKK yöntemi ekonometrik tahmin yöntemleri arasında sıklıkla başvurulan bir tekniktir. Birçok regresyon yönteminin dışında, özellikle matematiksel hesaplamalarda oluşturduğu kolaylık sebebiyle geniş bir kullanım alanına sahiptir. EKK yöntemi ortaya çıkan hata karelerinin toplamının en küçük olduğu durumu ifade etmektedir (Gürünlü Alma ve Vupa, 2008, s.219). Daha teknik bir anlatımla, örnek birimler ile model tahmincisi arasında farklar oluşacaktır. Ancak oluşacak bu farkın minimize edilmesi durumu yöntemin esasını oluşturduğundan, bu yönteme EKK yöntemi adı verilmektedir (Yerdelen Tatoğlu, 2020, s.57).

Daha önce değinildiği üzere, tek bağımsız değişkenli basit doğrusal regresyon modelini ifade ederken, birden fazla bağımsız değişkenin olması durumu çoklu doğrusal regresyon modelini ifade etmektedir. Bu çalışma açısından değerlendirildiğinde de çoklu doğrusal regresyon modelinin esas alındığını belirtmek ve modelini oluşturmak gerekmektedir. Örnek çoklu doğrusal regresyon modeli ise (Güriş ve Çağlayan Akay, 2018, s.179),

$$Y = \beta_0 + \beta_1 X_i + \beta_2 Z_i \varepsilon_i \qquad i = 1,2,3,4..., n$$

şeklinde ifade edilecektir. Modelde Y bağımlı değişken, X ve Z ise bağımsız değişkenlerdir. Yani Y (Tüketim)' deki değişmeler X ve Z (sırasıyla Gelir ve Yatırım) tarafından açıklanmaktadır. ε ise hata terimini belirtmekle birlikte, Y'de ortaya çıkan değişimin açıklanamayan kısmını ifade etmektedir. β_0, β_1, ve β_2 modelin parametrelerini ifade ederken, alınan n birimli örnekten tahminleri yapılacaktır. β_0 sabit katsayı olmakla birlikte, matematiksel anlamda regresyon doğrusunun Y eksenini kesen noktadır. İktisadi anlamda ise, X ve Z değişkenlerinin sıfır olduğu durumu ifade ederek, Y' nin değerini ya da katsayısını belirtmektedir. β_1 ve β_2 ise X ve Z değişkenlerindeki değişimin, Y (bağımlı değişkeni) değişkenini ne kadar ve ne yönde etkileyeceğini ifade etmektedir (Güriş ve Çağlayan Akay, 2018, s.180).

3. Temel Varsayımlar ve Sapmalar

Modelin ardından EKK yöntemiyle tahmin edebilmek ve sonuçlara güvenebilmek için temel birtakım varsayımlar bulunmaktadır. Bu varsayımlara dayanarak bazı testler yapılmakta, ardından sapmalar mevcut ise düzeltme işlemleri yapılabilmektedir. Bu varsayımlar,

1. Çoklu Doğrusal Bağlantı: Bu durum çoklu doğrusal regresyonda söz konusu olabilmektedir. Çünkü bağımsız değişkenler arasında ilişki olması ya da bu ilişkinin çok kuvvetli olması çoklu doğrusal bağlantı sorununu ortaya çıkarmaktadır (Ertek, 1073, s.168). Genelde bağımsız değişkenlerin aynı artış ya da azalış trendine sahip olması, veri setinin yetersizliği olması gibi sebeplerle ortaya çıkabilmektedir. Bu durumun varlığının belirlenmesi için Varyans Büyütme Faktörü (VİF) yöntemi kullanılmaktadır. Tahminlerin gerçek değerlerinden ne denli uzaklaştığı belirlenmektedir. VİF değeri 0-5 arasında oluşursa çoklu doğrusal bağlantının olmadığı, 5-10 arasında ise orta seviyede çoklu doğrusal bağlantının olduğu, 10'dan büyük olduğu durumlarda ise çoklu doğrusal bağlantının olduğu ifade edilmektedir (Yerdelen Tatoğlu, 2020, s.112-115).

2. Değişen Varyans (Heteroskedasite): EKK yönteminin diğer bir önemli varsayımı sabit varyans varsayımıdır. EKK yöntemine göre bağımsız değişkenlerin birim değerlerinin değiştiği durumlarda, bağımlı değişkenin ya da hata terimlerinin varyanslarının değişmeyip sabit kalması durumu homoskedasite (sabit varyans) olarak adlandırılmaktadır. Başka bir anlatımla hata terimi varyansı bağımsız değişkenlerin değişiminden etkilenmemektedir. Ancak hata teriminin varyansının, bağımsız değişkenlerdeki değişime bağlı olarak, farklılaşması durumunda heteroskedasite (değişen varyans) sorunu ortaya çıkmaktadır. Regresyon analizinde istenmeyen bu durum, modelde bulunması gereken bazı değişkenlerin ihmal edilmesi, veri toplamada hataların bulunması veya bağımlı değişkenin ölçümünde hata olması sonucunda ortaya çıkabilecek ve sonuç olarak yapılacak aralık tahminleri etkilenebilecektir. Uygulamada Breusch-Pagan/Cook-Weisberg testi yapılarak tespit edilebilmektedir. Değişen varyansın düzeltilebilmesi için ise uygulamada *robust dirençli standart hatalar* yöntemiyle tahminlerde ortaya çıkacak sapmalar bertaraf edilebilmektedir (Güriş ve Çağlayan Akay, 2018, s.83; Yerdelen Tatoğlu, 2020, s.119-128; Yamak ve

Köseoğlu, 2006; Albayrak, 2008, s.113). Son olarak değişen varyansın var olması regresyon sonuçları üzerinde olumsuz etkiler yaratabilecektir. EKK tahminleri yansızlık ve tutarlılık bakımından etkilenmemekte, ancak etkinliğini kaybedebilmektedir (Albayrak, 2008, s.114).

3. Normal Dağılım: EKK tahmin yönteminin ardındaki varsayımlardan bir tanesi de normal dağılımdır. Normallik sınaması ya da testi, hata terimlerinin ("ε" şeklinde ifade edilen) normal dağılması gerektiğini belirtmektedir. Diğer bir ifadeyle X_i bağımsız değişkeni için alınacak tüm değerler için hata terimleri normal dağılacaktır varsayımı kabul edilmektedir. Ancak hata terimlerinin normal dağılımı, tahminlerin oluşması için gerekli olmamakla birlikte, hipotez testleri ve aralık tahminlerinin yapılabilmesi için gereklidir. Bu sebepledir ki hata terimlerinin normal dağılımının sınanması gerekmektedir. Literatürde sınanması için birden fazla test bulunmaktadır. Bunlar Jarque Bera (1987) testi, D'Agostino, Belanger, D'Agostino (1990) basıklık- çarpıklık testi ve Shapiro-Wilk testleridir. Bu çalışma açısından gözlem sayısı 100' ün altında olduğundan Shapiro-Wilk testinin yapılması uygun görülmüştür. Son olarak normal dağılım varsayımından sapma meydana gelirse, örnek birim sayısı artırılarak bu problem çözülebilecektir (Güriş ve Çağlayan Akay, 2018, s.83; Yerdelen Tatoğlu, 2020, s.157-164).

EK-2

Tablo 22: Çalışma Kapsamına Alınan Ülkeler

1. Afganistan	42. Kolombiya
2. Almanya	43. Kosta Rika
3. Amerika Bir. Devletleri	44. Liberya
4. Angola	45. Lübnan
5. Arjantin	46. Makedonya (Kuzey Makedonya)
6. Arnavutluk	47. Malavi
7. Azerbaycan	48. Malezya
8. Bangladeş	49. Meksika
9. Birleşik Krallık	50. Mısır
10. Bolivya	51. Moğolistan
11. Bosna Hersek	52. Namibya
12. Botsvana	53. Nepal
13. Brezilya	54. Nijer
14. Bulgaristan	55. Nijerya
15. Burkina Faso	56. Nikaragua
16. Cezayir	57. Norveç
17. Çad	58. Pakistan
18. Çekya (Çek Cumhuriyeti)	59. Papua Yeni Gine
19. Çin Halk Cumhuriyeti	60. Peru
20. Dominik Cumhuriyeti	61. Polonya
21. Ekvador	62. Romanya
22. Ekvator Ginesi	63. Ruanda
23. El Salvador	64. Rusya
24. Endonezya	65. Senegal
25. Fas	66. Sırbistan
26. Filipinler	67. Slovenya
27. Fransa	68. Sri Lanka
28. Gana	69. Suudi Arabistan
29. Guatemala	70. Tanzanya
30. Güney Afrika	71. Tayland
31. Güney Kore	72. Trinidad ve Tobago
32. Gürcistan	73. Türkiye
33. Hırvatistan	74. Uganda
34. Hindistan	75. Ukrayna
35. Honduras	76. Ürdün
36. İsveç	77. Venezuela
37. Kamboçya	78. Vietnam
38. Kamerun	79. Yemen
39. Kazakistan	80. Yeni Zelanda
40. Kenya	81. Zambiya
41. Kırgızistan	

Kaynak: IBP, 2021. E.T.:28.10.2021

EK-3

Tablo 23: 2019 Yılı Açık Bütçe Endeksi Ülke Sıralaması

1. Yeni Zelanda	42. Hindistan
2. Güney Afrika	43. Kolombiya
3. İsveç	44. Malezya
4. Meksika	45. Sri Lanka
5. Brezilya	46. El Salvador
6. Gürcistan	47. Senegal
7. Norveç	48 Mısır
8. Peru	49. Fas
9. Filipinler	50. Makedonya (Kuzey Makedonya)
10. A.B.D.	51. Nepal
11. Dominik Cumhuriyeti	52. Nikaragua
12. Fransa	53. Sırbistan
13. Rusya	54. Ruanda
14. Bulgaristan	55. Botsvana
15. Endonezya	56. Ekvador
16. Birleşik Krallık	57. Liberya
17. Almanya	58. Vietnam
18. Hırvatistan	59. Angola
19. Slovenya	60. Bangladeş
20. Guatemala	61. Azerbaycan
21. Romanya	62. Bosna Hersek
22. Kırgızistan	63. Kamboçya
23. Ukrayna	64. Burkina Faso
24. Güney Kore	65. Trinidad ve Tobago
25. Ürdün	66. Zambiya
26. Tayland	67. Kamerun
27. Polonya	68. Pakistan
28. Çekya (Çek Cumhuriyeti)	69. Malavi
29. Honduras	70. Nijerya
30. Arjantin	71. Çin Halk Cumhuriyeti
31. Kazakistan	72. Suudi Arabistan
32. Uganda	73. Nijer
33. Kosta Rika	74. Tanzanya
34. Moğolistan	75. Çad
35. Arnavutluk	76. Bolivya
36. Gana	77. Lübnan
37. Namibya	78. Ekvator Ginesi
38. Türkiye	79. Cezayir
39. Afganistan	80. Venezuela
40. Kenya	81. Yemen
41. Papua Yeni Gine	

Kaynak: IBP, 2021. E.T.:28.10.2021

Tablo 24: 2019 Yılı Demokrasi Endeksi Ülke Sıralaması

1. Norveç	42. Senegal
2. İsveç	43. Malavi
3. Yeni Zelanda	44. Liberya
4. Almanya	45. Gürcistan
5. Birleşik Krallık	46. Honduras
6. Kosta Rika	47. Nepal
7. Fransa	48. Guatemala
8. Güney Kore	49. Kenya
9. A.B.D.	50. Tanzanya
10. Botsvana	51. Fas
11. Çekya (Çek Cumhuriyeti)	52. Zambiya
12. Slovenya	53. Uganda
13. Güney Afrika	54. Kırgızistan
14. Malezya	55. Bosna Hersek
15. Trinidad ve Tobago	56. Bolivia
16. Kolombiya	57. Lübnan
17. Bulgaristan	58. Pakistan
18. Arjantin	59. Nijerya
19. Hindistan	60. Türkiye
20. Brezilya	61. Burkina Faso
21. Filipinler	62. Cezayir
22. Gana	63. Ürdün
23. Polonya	64. Angola
24. Peru	65. Nikaragua
25. Hırvatistan	66. Kamboçya
26. Dominik Cumhuriyeti	67. Nijer
27. Moğolistan	68. Ruanda
28. Romanya	69. Rusya
29. Endonezya	70. Vietnam
30. Namibya	71. Mısır
31. Sırbistan	72. Kazakistan
32. Ekvador	73. Venezuela
33. Tayland	74. Afganistan
34. Sri Lanka	75. Kamerun
35. El Salvador	76. Azerbaycan
36. Meksika	77. Çin Halk Cumhuriyeti
37. Papua Yeni Gine	78. Yemen
38.Makedonya (Kuzey Makedonya)	79. Suudi Arabistan
39. Ukrayna	80. Ekvator Ginesi
40. Arnavutluk	81. Çad
41. Bangladeş	

Kaynak: EIU, 2020, Democray Index 2019: A year of democratic setbacks and popular protest, s.10-14, https://pages.eiu.com/rs/753-RIQ-438/images/democracy-index-2020.pdf. E.T.:28.10.2021.

Tablo 25: 2019 Yılı Küresel Barış Endeksi Ülke Sıralaması

1. Yeni Zelanda	42. Gürcistan
2. Slovenya	43. Dominik Cumhuriyeti
3. Çekya (Çek Cumhuriyeti)	44. Peru
4. Norveç	45. Papua Yeni Gine
5. İsveç	46. Çin Halk Cumhuriyeti
6. Almanya	47. Trinidad ve Tobago
7. Romanya	48. Bolivya
8. Hırvatistan	49. Kırgızistan
9. Malezya	50. Bangladeş
10. Bulgaristan	51. Burkina Faso
11. Polonya	52. El Salvador
12. Birleşik Krallık	53. Uganda
13. Endonezya	54. Guatemala
14. Kosta Rika	55. Tayland
15. Sırbistan	56. Cezayir
16. Gana	57. Honduras
17. Botsvana	58. A.B.D.
18. Arnavutluk	59. Nikaragua
19. Malavi	60. Kenya
20. Zambiya	61. Brezilya
21. Moğolistan	62. Mısır
22. Tanzanya	63. Nijer
23. Güney Kore	64. Azerbaycan
24. Liberya	65. Güney Afrika
25. Makedonya (Kuzey Makedonya)	66. Suudi Arabistan
26. Fransa	67. Çad
27. Senegal	68. Filipinler
28. Vietnam	69. Meksika
29. Kazakistan	70. Hindistan
30. Ekvator Ginesi	71. Kamerun
31. Namibya	72. Kolombiya
32. Ürdün	73. Venezuela
33. Ekvator	74. Nijerya
34. Bosna Hersek	75. Lübnan
35. Sri Lanka	76. Ukrayna
36. Arjantin	77. Türkiye
37. Ruanda	78. Pakistan
38. Kamboçya	79. Rusya
39. Nepal	80. Yemen
40. Angola	81. Afganistan
41. Fas	

Kaynak: IEP, 2019, Global Peace Index 2019: Measuring Peace in a Complex World, s.8-9 http://visionofhumanity.org/reports. E.T.: 28.10.2021.

Tablo 26: 2019 Yılı Eğitim Endeksi Ülke Sıralaması

1. Almanya	42. Filipinler
2. Norveç	43. Botsvana
3. Birleşik Krallık	44. Cezayir
4. Yeni Zelanda	45. Ürdün
5. İsveç	46. Dominik Cumhuriyeti
6. Slovenya	47. Çin Halk Cumhuriyeti
7. A.B.D.	48. Endonezya
8. Çekya (Çek Cumhuriyeti)	49. Vietnam
9. Polonya	50. Mısır
10. Güney Kore	51. Lübnan
11. Gürcistan	52. Namibya
12. Arjantin	53. Nikaragua
13. Kazakistan	54. Fas
14. Rusya	55. Gana
15. Fransa	56. Zambiya
16. Hırvatistan	57. El Salvador
17. Ukrayna	58. Hindistan
18. Suudi Arabistan	59. Kamerun
19. Sırbistan	60. Kenya
20. Bulgaristan	61. Bangladeş
21. Romanya	62. Uganda
22. Arnavutluk	63. Nepal
23. Sri Lanka	64. Guatemala
24. Peru	65. Angola
25. Moğolistan	66. Honduras
26. Türkiye	67. Nigeria
27. Kırgızistan	68. Cambodia
28. Trinidad ve Tobago	69. Malavi
29. Kosta Rika	70. Ekvator Ginesi
30. Malezya	71. Ruanda
31. Güney Afrika	72. Papua Yeni Gine
32. Azerbaycan	73. Tanzanya
33. Bosna Hersek	74. Liberya
34. Makedonya (Kuzey Makedonya)	75. Afganistan
35. Meksika	76. Pakistan
36. Ekvador	77. Yemen
37. Venezuela	78. Senegal
38. Bolivya	79. Burkina Faso
39. Brezilya	80. Çad
40. Kolombiya	81. Nijer
41. Tayland	

Kaynak: UNDP, 2020b, http://hdr.undp.org/en/indicators/103706. E.T.:29.10.2021.

EK-4

Demokrasi Endeksi Soruları*

I. Seçim Süreci ve Çoğulculuk

1. Genel seçimler (milletvekili seçimleri) serbest mi? Seçmenlerin oy kullanmakta özgür oldukları ve bir dizi seçenek sunulduğu için seçimlerin rekabetçi olup olmadığını düşünerek yanıtlayın.
1: Adayların sunumu ve tanıtımı için esasen sınırsız koşullar var (örneğin, büyük partilerde yasak yok).

0.5: Seçim sürecinde bazı kısıtlamalar var.

0: Tek parti sistemi veya büyük engeller var (örneğin, büyük bir parti veya adayın yasaklanması).

2. Genel seçimler (milletvekili seçimleri) adil mi?

1: Oylama sürecinde önemli bir usulsüzlük yok.

0.5: Önemli usulsüzlükler meydana gelir (gözdağı verme, dolandırıcılık), ancak genel sonucu önemli ölçüde etkilemez.

0: Büyük usulsüzlükler meydana gelir ve sonucu etkiler.

1. soru için puan 0 ise 0 puan verin.

3. Belediye seçimleri (yerel yönetimler) hem özgür hem de adil mi??

1: Özgür ve adil.

0.5: Özgür ancak adil değil.

0: Ne özgür ne de adil.

4. Tüm yetişkinler için evrensel oy hakkı var mı? Kanunen genel olarak kabul edilen istisnalar dışında (örneğin, vatandaş olmayanlar, suçlular ve bazı ülkelerde silahlı kuvvetler mensupları).

1: Evet.

0: Hayır.

*EIU, 2020, Democray Index 2019: A year of democratic setbacks and popular protest, s.55-64, https://pages.eiu.com/rs/753-RIQ-438/images/democracy-index-2020.pdf. E.T.:28.10.2021

5. Vatandaşlar, devlet veya devlet dışı organlardan güvenliklerine yönelik önemli tehditler olmaksızın oylarını kullanabilirler mi?

1: Evet.

0: Hayır.

6. Kanunlar, siyasi partilere geniş çaplı, eşit kampanya fırsatları sağlıyor mu?

1: Evet.

0.5: Resmi olarak evet, ancak uygulamada bazı adaylar için fırsatlar sınırlıdır.

0: Hayır.

7. Siyasi partileri finanse etme süreci şeffaf mı ve genel kabul görüyor mu?

1: Evet.

0.5: Tam olarak saydam değil.

0: Hayır.

8. Seçimlerin ardından, bir hükümetten diğerine yetki devri için anayasal mekanizmalar net, yerleşik ve kabul edilmiş mi?

1: Her üç kriter de karşılanmaktadır.

0.5: Üç kriterin ikisi karşılanmaktadır.

0: Yalnızca bir kriter karşılanmakta ya da hiçbir kriter karşılanmamaktadır.

9. Vatandaşlar hükümetten bağımsız siyasi partiler kurmakta özgür mü?

1. Evet.

0.5: Bazı sınırlamalar vardır.

0: Hayır.

10. Muhalefet partilerinin hükümete gelebilme konusunda gerçekçi bir beklentisi var mı?

1: Evet.

0.5: Diğer siyasi partilerin, ulusal hükümette yer almak için hiçbir etkin şansının olmadığı, egemen iki partili bir sistem vardır.

0: Hayır.

11. Kamu ofislerine potansiyel erişim, tüm vatandaşlara açık mı?

1: Evet.

0.5: Resmi olarak sınırsızdır, ancak uygulamada bazı gruplar veya ülkenin bazı bölgelerinden vatandaşlar için kısıtlanmıştır.

0: Hayır.

12. Vatandaşların, devlet müdahalesi ve gözetimi olmaksızın siyasi ve sivil örgütler kurmalarına izin veriliyor mu?

1: Evet.

0.5: Resmi olarak özgürler, ancak bazı resmi olmayan kısıtlamalara veya müdahalelere tabi.

0: Hayır.

II. Hükümetin İşleyişi

13. Serbestçe seçilmiş temsilciler hükümet politikasını belirler mi?

1: Evet.

0.5: Politikalar üzerinde bir miktar anlamlı etkileri vardır.

0: Hayır.

14. Yasama organı, hükümetin diğer dalları üzerinde açık bir üstünlüğe sahip en yüksek siyasi organ mı?

1: Evet.

0: Hayır.

15. Devlet otoritesinin kullanımı üzerinde etkili bir kontrol ve denge sistemi var mı?

1: Evet.

0.5: Evet, ancak bazı ciddi kusurları var.

0: Hayır.

16. Hükümet, ordunun veya güvenlik servislerinin aşırı etkisi (haksız nüfuz kullanımı) karşısında özgürdür.

1: Evet.

0.5: Etkisi düşük ama savunma bakanı sivil değil. Mevcut bir askeri darbe riski son derece düşükse, ancak ülkenin yakın bir askeri yönetim veya darbe geçmişi varsa.

0: Hayır.

17. Yabancı güçler ve kuruluşlar, önemli hükümet işlevlerini veya politikalarını belirlemez.

1: Evet.

0.5: Bir koruyucunun (büyük bir ülkenin ya da başka bir ülkenin) bazı özellikleri var.

0: Hayır (önemli ölçüde yabancı birliklerin varlığı; yabancı güç tarafından alınan önemli kararlar; ülke bir koruyucudur.).

18. Özel ekonomik, dini veya diğer güçlü yerel gruplar, demokratik kurumlara paralel olarak önemli bir siyasi güç kullanıyor mu?

1: Evet

0.5: Bir miktar anlamlı güç kullanıyorlar.

0: Hayır.

19. Seçimler arasında hükümetin seçmenlere karşı hesap verebilirliğini sağlamak için yeterli mekanizma ve kurumlar mevcut mu?

1: Evet.

0.5. Evet, ancak bazı ciddi kusurlar var.

0: Hayır.

20. Hükümetin yetkisi ülkenin tüm topraklarını kapsıyor mu?

1: Evet.

0: Hayır.

21. Kamunun bilgiye yeterli erişimiyle birlikte hükümetin işleyişi açık ve saydam mı?

1: Evet.

0.5: Evet, ancak bazı ciddi kusurlar var.

0: Hayır.

22. Yolsuzluk ne kadar yaygın?

1: Yolsuzluk ciddi bir problem değil.

0.5: Yolsuzluk önemli bir sorun.

0: Yaygın yolsuzluk var.

23. Kamu hizmeti, hükümet politikasını uygulayacak kadar istekli ve yetkin mi?

1: Evet.

0.5. Evet, ancak bazı ciddi kusurlar var.

0: Hayır.

24. Vatandaşların kendi hayatları üzerinde ne ölçüde özgür seçime ve kontrole sahip olduklarına dair popüler algılar vardır.

1: Yüksek.

0.5: Orta.

0: Düşük.

Varsa, Dünya Değerler Araştırması'ndan (World Values Survey), çok fazla seçim/kontrol hakkına sahip olduğunu düşünen insanların yüzdesi.

1: %70'den fazla ise.

0.5: %50-70 arasında ise.

0: %50'den düşük ise.

25. Halkın hükümete güveni.

1: Yüksek.

0.5: Orta.

0: Düşük.

Varsa, Dünya Değerler Araştırması, Gallup anketleri, Eurobarometer, Latinobarometro'dan hükümete "çok fazla" veya "oldukça fazla" güvenen insanların yüzdesi.

1: %40'tan fazla ise.

0.5: %25-40 arasından ise.

0: %25'ten düşük ise.

26. Siyasi partilere halkın güveni.

1: Yüksek.

0.5: Orta.

0: Düşük.

Varsa, Dünya Değerler Anketinden "çok fazla" veya "oldukça fazla" güvene sahip kişilerin yüzdesi.

1: %40'tan fazla ise.

0.5: %25-40 arasında ise.

0: %25'ten düşük ise.

III. Siyasi Katılım

27. Ulusal seçimlere seçmen katılımı. (2000'den bu yana parlamento seçimlerine ortalama katılım. Seçme yaşının nüfusa oranı olarak katılım.)

1: %70'in üstünde ise.

0.5: %50-70 arasında ise.

0: %50'nin altında ise.

Oylama zorunluysa 0 puan verin. 1 veya 2. soruların puanları 0 ise 0 puan verin.

28. Etnik, dini ve diğer azınlıklar, siyasi süreçte makul derecede özerkliğe ve söz hakkına sahip mi?

1: Evet.

0.5: Evet, ancak bazı ciddi kusurlar var.

0: Hayır.

29. Parlamentoda kadınlar. Kadın milletvekillerinin yüzdesi.

1: koltukların %20'sinden fazlaysa.

0.5: %10-20 arasındaysa.

0: %10'dan az ise.

30. Siyasal katılımın kapsamı. Siyasi partilere ve siyasi sivil toplum kuruluşlarına üyelik yüzdesi.

1: her ikisi için de nüfusun %7'sinden fazlası.

0.5: %4-7 arasında.

0: %4'ün altında.

Katılım zorunlu ise 0 puan verin.

31. Vatandaşın siyasetle ilişki/siyasete katılımı.

1: Yüksek.

0.5: Orta.

0: Düşük.

Varsa, Dünya Değerler Anketinden siyasetle çok veya biraz ilgilenen insanların yüzdesi.

1: %60'tan fazla ise.

0.5: %40-60 arasında.

0: %40'tan az ise.

32. Nüfusun yasal gösterilere katılmaya hazırlıklı olması.

1: Yüksek.

0.5: Orta.

0: Düşük.

Varsa, Dünya Değerler Araştırması'ndan yasal gösterilere katılan veya katılmayı düşünen kişilerin yüzdesi.

1: %40'tan fazla ise.

0.5: %30-40 arasında ise.

0: %30'dan az ise.

33. Yetişkin okuryazarlığı.

1: %90'dan fazla ise.

0.5: %70-90 arasında ise.

0: %70'ten az ise.

34. Yetişkin nüfusun haberlerde, siyasete ne kadar ilgi gösterdiği ve haberleri ne kadar takip ettiği.

1: Yüksek.

0.5: Orta.

0: Düşük.

Varsa, Dünya Değerler Araştırması'ndan her gün haber medyasında (basılı, TV veya radyo) siyaseti takip eden nüfusun yüzdesi.

1: %50'den fazla ise.

0.5: %30-50 arasında ise.

0: %30'dan az ise.

35. Yetkililer, siyasi katılımı teşvik etmek için ciddi bir çaba sarf ediyor.

1: Evet.

0.5: Bazı denemeler ve girişimler var.

0: Hayır.

Eğitim sisteminin rolünü ve diğer tanıtım çabalarını göz önünde bulundurun. Diaspora üyelerinin oy kullanmasını kolaylaştıracak önlemleri düşünün.

Katılım zorunlu ise 0 puan verin.

IV. Demokratik Siyasi Kültür

36. İstikrarlı, işleyen bir demokrasiyi desteklemek için yeterli derecede toplumsal mutabakat ve uyum var mı?

1: Evet.

0.5: Evet, ancak bazı ciddi şüpheler ve riskler var.

0: Hayır.

37. Liderlik algıları; parlamentoyu ve seçimleri atlatan ya da geçiştiren güçlü bir lider isteyen nüfusun oranı.

1: Düşük.

0.5: Orta.

0: Yüksek.

Varsa, Dünya Değerler Araştırması'ndan parlamento ve seçimlerle uğraşmayan güçlü bir lidere sahip olmanın iyi veya oldukça iyi olacağını düşünenlerin yüzdesi.

1: %30'dan az ise.

0.5: %30-50 arasında ise.

0: %50'den fazla ise.

38. Askeri yönetim algıları; askeri yönetimi tercih edecek nüfusun oranı..

1: Düşük.

0.5: Orta.

0: Yüksek.

Varsa, Dünya Değerler Araştırması'ndan askeri yönetimin çok veya oldukça iyi olacağını düşünenlerin yüzdesi.

1: %10'dan az ise.

0.5: %10-30 arasında ise.

0: %30'dan fazla ise.

39. Uzmanlar veya teknokratik hükümet tarafından yönetim algıları; uzmanların veya teknokratların yönetmesini tercih edecek nüfusun oranı.

1: Düşük.

0.5: Orta.

0: Yüksek.

Varsa, Dünya Değerler Araştırması'ndan, ülke adına alınan kararların başında hükümetin değil uzmanların olmasının çok veya oldukça iyi olacağını düşünenlerin yüzdesi.

1: %50'den az ise.

0.5: %50-70 arasında ise.

0: %70'ten fazla ise.

40. Demokrasi ve kamu düzeni algısı; demokrasilerin kamu düzenini sağlamada iyi olmadığına inanan nüfusun oranı.

1: Düşük.

0.5: Orta.

0: Yüksek.

Varsa, Dünya Değerler Araştırması'ndan demokrasilerin düzeni sağlamada iyi olmadığı görüşüne katılmayanların yüzdesi.

1: %70'ten fazla ise.

0.5: %50-70 arasında ise.

0: %50'den az ise.

Alternatif olarak, suçluları cezalandırmanın demokrasinin temel bir özelliği olduğunu düşünenlerin oranı.

1: %80'den fazla ise.

0.5: %60-80 arasında ise.

0: %60'tan az ise.

41. Demokrasi ve ekonomik sistem algısı; Demokrasinin ekonomik performansa fayda sağladığına inanan nüfusun oranı.

Varsa, Dünya Değerler Araştırması'ndan, ekonomik sistemin demokrasilerde kötü çalıştığı görüşüne katılmayanların yüzdesi.

1: %80'den fazla ise.

0.5: %60-80 arasında ise.

0: %60'tan az ise.

42. Demokrasi için halk desteğinin derecesi.

1: Yüksek.

0.5: Orta.

0: Düşük.

Varsa, Dünya Değerler Araştırması'ndan demokrasinin diğer herhangi bir yönetim biçiminden daha iyi olduğuna katılan veya kesinlikle katılanların yüzdesi.

1: %90'dan fazla ise.

0.5: %75-90 arasında ise.

0: %75'ten az ise.

43. Kilise (dini faaliyetleri) ve Devlet faaliyetlerinin ayrılması konusunda güçlü bir gelenek vardır.

1: Evet.

0.5: Resmi din görevlilerinin, Devlet üzerinde bir miktar kalıcı etkisi var.

0: Hayır.

V. Sivil Özgürlükler

44. Elektronik medya özgür müdür?

1: Evet.

0.5: Çoğunlukla, ancak devlet kontrolündeki medya büyük ölçüde tercih edilmektedir. Medyaya bir veya iki özel mülk sahibi hakimdir.

0: Hayır.

45. Basılı yayın ve medya organları özgür müdür?

1: Evet.

0.5: Çoğunlukla, ancak devlet kontrolündeki medya büyük ölçüde tercih edilmektedir. Ulusal gazetelere yoğunlukla özel kişi ve kurumlar sahiptir.

0: Hayır.

46. İfade ve protesto özgürlüğü var mı? (şiddetin savunulmasını önlemek gibi yalnızca genel kabul görmüş kısıtlamalar mı var)?

1: Evet.

0.5: Azınlık görüşlerine sahip olanlar bazı resmi tacizlere maruz kalırlar. Hakaret davaları yoluyla, ifade özgürlüğünün kapsamı büyük ölçüde kısıtlanmaktadır.

0: Hayır.

47. Medya kapsamı güçlü mü? Makul bir görüş çeşitliliği ile kamusal meselelerin açık ve özgür bir şekilde tartışılması var mı?

1: Evet.

0.5: Resmi özgürlük vardır, ancak otosansür ya da azınlık veya marjinal görüşlerin caydırılması konularında yüksek derecede görüş birliği vardır.

0: Hayır.

48. İnternete erişimde siyasi kısıtlamalar var mı?

1: Hayır.

0.5: Bazı ılımlı kısıtlamalar var.

0: Evet.

49. Vatandaşlar mesleki örgüt ve sendika kurmakta özgürler mi?

1: Evet

0.5: Resmi olarak özgürdürler; ancak bazı kısıtlamalara tabidir.

0: Hayır.

50. Kurumlar, vatandaşlara şikayetlerini gidermek için hükümete dilekçe verme fırsatı veriyor mu?

1: Evet.

0.5: Bazı fırsatlar var.

0: Hayır.

51. Devlet tarafından işkence kullanımı.

1: İşkence kullanılmamaktadır.

0: İşkence kullanılmaktadır.

52. Yargının hükümet etkisinden ne derece bağımsız olduğu. Uluslararası hukuk ve yargı gözlemcilerinin görüşlerini dikkate alın. Mahkemeler hükümete veya üst düzey bir devlet görevlisine karşı önemli bir karar verdi mi?

1: Yüksek.

0.5: Orta.

0: Yüksek.

53. Dini hoşgörü ve dini ifade özgürlüğü derecesi. Tüm dinlerin özgürce çalışmasına izin var mı, yoksa bazıları kısıtlı mı? İbadet hakkına hem kamuya açık hem de özel olarak izin veriliyor mu? Kanun eşitlik ve koruma gerektirse bile, bazı dini gruplar başkaları tarafından korkutuluyor mu?

1: Yüksek.

0.5: Orta.

0: Düşük.

54. Vatandaşların kanun önünde eşit muamele görme derecesi. Grupların kayrılmadığını veya bireylerin yasaya göre yargılanmaktan kurtulup korunmadığını düşünün.

1: Yüksek.

0.5: Orta.

0: Düşük.

55. Vatandaşlar temel güvenlikten yararlanıyor mu?

1: Evet.

0.5: Suç geniş kesimler için güvenliği tehlikeye atacak kadar yaygındır.

0: Hayır.

56. Özel mülkiyet haklarının ne ölçüde korunduğu ve özel işletmelerin hükümetin nüfuzunu kullanarak oluşturacağı etkisinden arınmış olma derecesi.

1: Yüksek.

0.5: Orta.

0: Düşük.

57. Vatandaşların kişisel özgürlüklerden yararlanma derecesi. Cinsiyet eşitliğini, seyahat hakkını, iş ve eğitim seçimini göz önünde bulundurun.

1: Yüksek.

0.5: Orta.

0: Yüksek.

58. İnsan haklarının korunmasına ilişkin popüler algılar; Nüfusun temel insan haklarının iyi korunduğunu düşünen oranı.

1: Yüksek.

0.5: Orta.

0: Düşük.

Varsa, Dünya Değerler Araştırması'ndan; ülkelerinde insan haklarına saygı duyulduğunu düşünenlerin yüzdesi.

1: %70'ten fazla ise.

0.5: %50-70 arasında ise.

0: %50'den az ise.

59. İnsanların ırkı, rengi veya dini inançları temelinde önemli bir ayrımcılık yoktur.

1: Evet

0.5: Evet, ancak bazı önemli istisnalar var.

0: Hayır.

60. Hükümetin, sivil özgürlükleri kısıtlamak için bir bahane olarak yeni riskler ve tehditlere başvurma derecesi.

1: Düşük.

0.5: Orta.

0: Yüksek.

EK-5

Açık Bütçe Endeksi'nin 142 sorudan oluşması ve uzun olması sebebiyle, tüm sorulara bu kısımda yer verilememiştir. Ancak ilgilenen ve ihtiyaç duyan okuyucular, aşağıda verilecek internet adresinden sorulara erişim sağlayabileceklerdir.

Erişim adresi: https://www.internationalbudget.org/sites/default/files/2020-04/2019_Guide_and_Questionnaire_EN.pdf.

KAYNAKÇA

1050 Sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu (Genel Muhasebe Kanunu) (Mülga Kanun), Kabul Tarihi: 26.05.1927, https://teftis.ktb.gov.tr/TR-264514/1050-muhasebei-umumiye-kanunu.html.

2709 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, Kabul Tarihi: 18.10.1982, https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=2709&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5.

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (KMYKK), Kabul Tarihi: 10.12.2003, https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5018.pdf.

Acemoglu, D. ve Robinson, J. A. (2006). *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*. Cambridge. https://doi.org/10.1162/daed.2007.136.1.160.

Acemoğlu, D. ve J. A. Robinson. (2006). *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*. New York, USA: Cambridge University Press.

Aksoy, N. (2006). *Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Bütçeleme ve Kadının Statüsü Genel Müdürlüğünün Rolü.* Ankara.

Aksoy, Ş. (1993). *Kamu Bütçesi*, İstanbul: Filiz Kitabevi.

Akşin, S. (1992). Sened-i İttifak ile Magna Carta'nın Karşılaştırılması, *6. Osmanlı Devleti ve Türkiye'nin İktisadi ve Toplumsal Tarihi Kongresi Bildiriler Kitabı*. Aix-en-Provence, Fransa, 115-123.

Aktan, C. C., S. Ağcakaya. ve D. Dileyici. (2012). Kamu Maliyesinde Hesap verme Sorumluluğu ve Mali Saydamlık. C. C. Aktan, A. Kesik, D. Dileyici (Ed.). *Yeni Maliye; Değişim Çağında Kamu Maliyesi: Yeni Trendler, Yeni Paradigmalar, Yeni Öğretiler, Yeni Perspektifler* içinde. Ankara: T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayınları-Yayın no: 420, 2012, 537-553.

Albayrak, A. S. (2008). Değişen Varyans Durumunda En Küçük Kareler Tekniğinin Alternatifi Ağırlıklı Regresyon Analizi ve Bir Uygulama. Afyon Kocatepe Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi. 10 (2), 111-134.

Alt, J. E., D.D. Lassen ve S. Rose. (3-4 Kasım 2005). The Causes of Fiscal Transparency: Evidence From the American States. *Sixth Jacques Polak Annual Research Conference*, International Monetary Fund.

Alt, J., D. D. Lassen ve J. Wehner. (2014). It Isn't Just about Greece: Domestic Politics, Transparency and Fiscal Gimmickry in Europe. *British Journal of Political Science*. 44(4)-October, 707 – 716. doi: https://doi.org/10.1017/S0007123414000064.

Altınkaş, E. ve M. N. Arman. (2010). Amerika Birleşik Devletlerin'nde Popülist Yeni Sağ: Çay Partisi Hareketi. *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*. Sayı 19, s.36-49.

Altman, D. (2011). *Direct Democracy Worldwide*. New York, USA: Cambridge University Press.

Altuğ, F. (2019). *Kamu Bütçesi*. İstanbul: Beta Yayınevi.

Araslı, O. (1989). *Seçim Sistemi Kavramı ve Türkiye'de Uygulanan Seçim Sistemleri (1876-1987)*. Ankara.

Arblaster, A. (2002). *Democracy: Concepts in the Social Sciences*. Buckingham-Philadelphia: Open University Press.

Archibugi, D., M. Koenig-Archibugi ve R. Marchetti. (2012). *Global Democracy: Normative and Empirical Perspectives*. New York: Cambridge University Press.

Arrow, K. J. (1968). The Economics of Moral Hazard: Further Comment. *The American Economic Review*. 58 (3), 537-539.

Ateş, T. (1995). *Demokrasi*. Ankara: Ümit Yayınevi.

Atiyas, İ. ve Şerif, S. (2000). Devletin Mali ve Performans Saydamlığı. İ. Atiyas ve Ş. Sayın (Ed.). *Devlet Reformu: Kamu Maliyesinde Saydamlık* içinde. İstanbul: TESEV.

Axtmann, R. (2007). *Democracy: Problems and Perspectives*. Edinburgh: Edinburgh University Press.

Bağlı, M. S. (2012). Teorik ve Tarihsel Açıdan Bütçe Hakkı. *Yasama Dergisi*. 20, 39–77.

Bakkal, H. ve A. Kasımoğlu. (2015). Bütçe Sürecinde Mali Saydamlık ve Hesap Verebilirliğin Önemi. *Finans Politik & Ekonomik Yorumlar*. 52(599), 37-51.

Balcı, A. (2003). Kamu Yönetiminde Hesap Verebilirlik Anlayışı. A. Balcı (Ed.). *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar* içinde. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 115-133.

Barber, B. R. (1974). *A History of Freedom in a Swiss Mountain Canton*. New Jersey: Princeton University Press.

Bastida, F. ve B. Benito. (2007). Central Government Budget Practices and Transparency: An International Comparison. *Public Administration*. 85(3), 667–716.

Batırel, Ö.F. (1984). *Kamu Bütçesi*. İstanbul: M.Ü. Nihad Sayar Yayın ve Yardım Vakfı.

Batırel, Ö.F. (2007). *Kamu Maliyesi ve Yönetimi*. İstanbul: İstanbul Ticaret Üniversitesi Yayınları.

Beecham, J., D. G. Morgan, A. Webb ve S. Martin. (2006). Beyond Boundaries: Citizen- Centred Local Services for Wales. *Review of Local Service Delivery: Report to the Welsh Assembly Government*. Wales.

Benito, B. ve F. Bastida. (2009). Budget Transparency, Fiscal Performance, and Political Turnout: An İnternational Approach. *Public Administration Review*. 69(3). 403–417. https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2009.01988.x.

Berksoy, İ. (2014). Ulusal Zenginliğin Kullanılışı Üzerine Demokrasi Analizi (Türkiye Örneği). *Yayınlanmamış Doktora Tezi*. İstanbul: T. C. Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Blöndal, J. R. (2003). Budget Reform in OECD Member Countries: Common Trends. *OECD Journal on Budgeting*. 2(4), 7-25.

Boncodin E. T. (10-14 Nisan 2007). Citizen Engagement in Budgeting and Republic Accountability. *United Nations Committee of Expert on Public Administration (Report on 6th session)*. New York: United Nations.

Brandsma, G. J. ve J. Adriaensen. (2017). The Principal- Agent Model, Accountability and Democratic Legitimacy. T. Delreux ve J. Adriaensen (Ed.). *The Principal- Agent Model and the European Union* içinde. Palgrave-Macmillan, 35-54.

Budlender, D, E. Diane, H. Guy, ve M. Tanni. (2002). *Gender Budgets Make Cents Understanding Gender Responsive Budgets*, Gender Affairs Department, United Kingdom.

Burden, B. C. (2000). Voter Turnout and the National Election Studies. *Political Analysis*, 8 (4). 389-398.

Burkhead, J. (1956). *Government Budgeting*. New York: John Wiley & Sons.; London: Chapman & Hall.

Butler, D. ve A. Ranney. (1994). Theory. D. Butler ve A. Ranney (Ed.). *Referendums Around the World: The Growing Use of Direct Democracy* içinde. New York: Macmillan. s. 1.

Cameroon Budget Inquirer. (2020). What is Budget Transparency. http://cameroon.openspending.org/en/why.html (20.04.2020).

Can, M. (2019). İnsan Hakları ve Demokrasi Arasındaki İlişkinin Felsefi Analizi. *Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*. 23 (Özel Sayı), 2155-2167.

Canbay, T. (2009). *Dünyada Vergileme Anlayışındaki Değişim (Antikçağdan Günümüze).* Bursa: Dora Yayıncılık.

Canbay, T. ve G. Ç. Gerger. (2012). Batıda Bütçe Hakkının Gelişiminin Toplumsal Yapının Değişimi Üzerindeki Etkileri. A. Kemal Çelebi (Ed.). *Mali Sosyoloji Üzerine Denemeler* içinde. Ankara: Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayını, 2012.

Cansız, H. (2009). *Cinsiyete Duyarlı Bütçeleme ve Türkiye'ye İlişkin Öneriler*, Gazi Ankara: Kitabevi.

Carlitz, R. (2013). Improving Transparency and Accountability in the Budget Process: An Assessment of Recent Initiatives. *Development Policy Review*, 31(1). 49–67. https://doi.org/10.1111/dpr.12019.

Carlitz, R., P. Renzio, W. Krafchik ve V. Ramkumar. & The. (2009). Budget Transparency Around the World. *OECD Journal on Budgeting*. 2009(2). 1-17. https://doi.org/10.1787/budget-v9-art19-en.

Cimpoeru, V. M. (2015). The Influence of Citizens' Engagement in the Budget Process on the National Budget Transparency. International Journal of Humanities and Social Science. 5 (8), 122-132. https://www.ijhssnet.com/journal/index/3203. (14.05.2021).

Cleveland, F. (1915). Evolution of The Budget Idea in The United States, *American Academy of Political and Social Science.* 62(1), 15-35.

Coppedge, M. (1999). Thickening Thin Concepts and Theories: Combining Large N and Small in Comparative Politics. *Comparative Politics*. 31 (4), 465-476.

Coppedge, M. (2005). *Defining and Measuring Democracy*. (Working Paper). International Political Science Association. https://www.concepts-methods.org/Files/WorkingPaper/PC%202%20Coppedge.pdf (06.11.2021).

Cormon, P. (2015). *Swiss Politics for Complete Beginners: How things work in this strange country where you can happily survive without knowing the name of the president, but where you vote on everything*. Slatkine Publication.

Cronin, T. E. (1989). *Direct Democracy: The Politics of Initiative, Referendum and Recall*. Massachusetts. USA: Harvard University Press.

Çağan, N. (1985). Anayasa Çevresinde Kamu Maliyesinin Parlamenter Kontrolü. *Anayasa Yargısı Dergisi*. 2, 199-224.

Çataloluk, C. (2008). Batı Toplumlarında Toplumsal Yapı Değişimleri ve Bütçe Hakkının Gelişimi. *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi.* 10(2), 72-94.

Çiçek, H. G. ve S. Mutlucan Sayın. (2012). Federal Alman Bütçe Sistemi ve Bütçe Reform Çalışmaları. *Maliye Dergisi,* 163, 290-315.

Çiçek, H. G., ve S. Dikmen. (2015). Osmanlı Devleti'nde Bütçenin ve Bütçe Hakkının Tarihsel Gelişimi. *Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Dergisi*. 11(2), 83-98.

Çiçek, Ş.E. ve S. Dikmen. (2016). Sosyal Bütçeleme Örneği Olarak Çocuk Dostu Bütçe. Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Dergisi. 12(2), 131-147.

Çoşkun, G. (1994). *Devlet Bütçesi: Türk Bütçe Sistemi*. İstanbul: Turhan Kitabevi.

Dahl, R. A. (1972). *Polyarchy: Participation and Opposition*. Yale University Press.

Dahl, R. A. (2017). *Demokrasi Üzerine*. B. Kadıoğlu (çev.). Ankara: Phoenix Yayınevi.

Dahl. R. A. (2006). *A Preface to Democratic Theory*. Chicago-London: The University of Chicago Press.

Dallton, R. J., W. Bürklin ve A. Drummond. (2001). Public Opinion and Direct Democracy. *Journal of Democracy*. 12 (4), 141-153.

De Renzio, P. ve H. Masud. (2011). Measuring and Promoting Budget Transparency: The Open Budget Index As a Research and Advocacy Tool. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*. 24(3). 607–616. https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2011.01539.x.

De Renzio, P. ve J. Schultz. (2006). *Budget Work and Democracy Building: The Case of IBASE in Brazil*. International Budget Partnership.

De Renzio, P. ve W. Krafchik. (2007). Can Civil Society Have An Impact. Capacity. Org. 31, syf.7. http://www.learning4development.org/uploads/3/3/8/9/3389888/cap31_0807_acc_eng.pdf (12.05.2021).

Deles, P., R. U. Mendoza ve G. Vergara. (2010). *Social Budgeting Initiatives and Innovations: Insights Using A Public Finance Lens.* New York: Fordham University Publications.

Demir, M. ve O. Geyik. (2018). Historical Development of Budget Right Concept and Effective Use of Budget Right. S. Mutlu Akar ve D. Şenbel Eser (Ed.), *Current Debates In Public Finance & Public Administration* içinde. İstanbul: Ijopec Publication, 9–20.

Demir, N. (2010). Demokrasinin Temel İlkeleri ve Modern Demokrasi Kuramları. *Ege Akademik Bakış*. 10(2). 597–611.

Demir, N. (2010). Demokrasinin Temel İlkeleri ve Modern Demokrasi Kuramları. *Ege Akademik Bakış*. 10 (2), 597-611.

Demirbaş, T. (2010). Kamu Bütçeleme Sürecinde Yazılı Olmayan Kuralların Önemi ve Bütçe Reformlarına Etkisi. *Bütçe Dünyası Dergisi*. 33, 3-23.

Diamond, L. (2011). Democracy's Third Wave Today. *Current History*. 110 (739), 200-307.

Diamond, L. ve M. F. Plattner. (1995). *Demokrasinin Küresel Yükselişi*. Ankara: Yetkin Yayınları.

Dicle, A. (1973). *Kamu Yönetiminde Planlama-Programlama-Bütçeleme Sistemi*, Ankara: Balkan Basım ve Ciltevi.

Dikmen, S. ve H. G. Çiçek. (2019). Yasama Organının Bütçe Gözetim İşlevi ve Mali Saydamlık Arasındaki İlişkinin Ekonometrik Bir Analizi. Siyasal: Journal of Politicak Sciences. 28 (2), 181-206. https://doi.org/10.26650/siyasal.2019.28.2.0003 (15.05.2021).

Dileyici, D. ve Ö. Özkıvrak. (2010). Bütçe Anlayışındaki Değişim Süreci: Denk Bütçe İlkesinin Erozyonu ve Açık Bütçe Politikası. *Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi.* 2(1), 33-55.

Doğan, K. C., S. H. Şentürk. (2017). İngiltere'de On Yedinci Yüzyıl Devrimler Çağı ve Parlamentarizmin Gelişimi Doğrultusunda Bütçe Hakkı. *Karadeniz Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Sosyal Bilimler Dergisi.* 14, 353-373.

Downs, A. (1957). An Economic Theory of Political Action in a Democracy. *The Journal of Political Economy*. 65(2). 135–150. https://doi.org/10.1086/257897.

Doytch, N., R. Gore, D. Hu, R. Joshi, R. U. Mendoza, S. Murthy ve G. Vergara. (2010). *A Guide to Advancing the Rights Of Children, Women and Poor Families Through Better Public Finance Policies*. UNICEF Social and Economic Policy Working Paper, http://www.childimpact.unicef-irc.org/documents/view /id/69/lang/en (25.02.2021).

Drazen, A. ve A. Brender. (2005). Political Budget Cycles in New Versus Established Democracies. Journal of Monetary Economics. 52 (7), 1271-1295. doi: 10.1016/j.jmoneco.2005.04.004. (13.05.2021).

Duverger, M. (1955). *Amme Maliyesi,* İ.H. Ülkmen (çev.). Ankara.

Eckstein, O. (1973). A Survey of the Theory of Public Expenditure Criteria. R.W. Houghton (Ed.). *Public Finance* içinde Victoria, Australia: Penguin Books.

Edizdoğan, N. ve Ö. Çetinkaya. (2014). *Kamu Bütçesi,* Bursa: Ekin Yayınevi.

EIU- Economist Intellegence Unit. (2020). Democracy Index 2019: A Year of Democractic Setback and Popular Protest. https://www.in.gr/wp-content/uploads/2020/01/Democracy-Index-2019.pdf (05. 11.2021).

EIU- Economist Intellegence Unit. (2021a). Democracy Index 2020: In Sickness and In Health. https://pages.eiu.com/rs/753-RIQ-438/images/democracy-index-2020.pdf (05. 11.2021).

EIU- Economist Intellegence Unit. (2021b). About. https://www.eiu.com/n/about/ (07.11.2021).

EIU. (2019). *Democracy Index 2018: Me too? Political participation, protest and democracy. A report by The Economist Intelligence Unit*. Retrieved from http://www.eiu.com/Handlers/WhitepaperHandler.ashx?fi=Democracy_Index_2018.pdf&mode=wp&campaignid=Democracy2018

Emil, M.F. ve H. H. Yılmaz. (2006). *Mali saydamlık izleme Raporu IV*. İstanbul: TEPAV.

Erçin, C. (1938). *Bütçe Nazariyat ve Tatbikatı*. İstanbul: T.C. Kültür Bakanlığı Siyasal Bilgiler Okulu Yayınları.

Erkan, B., M. Şentürk, Y. E. Akbaş ve S. Paksoy. (2012). Dünyada ve Türkiye'de Sosyal Bütçeleme (Cinsiyete Duyarlı Bütçe) Yaklaşımı. *Uluslararası İktisadi ve İdari İncelemeler Dergisi*. 9, 85-105.

Erman, E. (2014). The Boundary Problem and the Ideal of Democracy. *Constellations*. 21 (4). 535-546.

Eroğlu, E. ve T. Demirbaş. (2016). Mali Saydamlığın Önemi ve Türkiye'de Kamu Mali Yönetiminin Mali Saydamlık Açısından Değerlendirilmesi. *Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*. 20(1), 287-312.

Ertek, T. (1973). *Ekonometriye Giriş*. Ankara: ODTÜ Yayınları.

Fang, Z. (2002). E- Government in Digital Era: Concept, Practice and Development. *International Journal of The Computer, The Internet and Management*. 10 (2), 1-22.

Feyzioğlu, B. (1981) *Nazari, Tatbiki, Mukayeseli Bütçe.* İstanbul: Filiz Kitabevi.

Finel, I. B., ve K. M. Lord. (1999). The Surprising Logic of Transparency. *International Studies Quarterly*. 43(2), 315-339.

Finley, M. I. (1985). *Democracy: Ancient and Modern*. Londra: The Hogarth Press.

Freedom House. (2021a). *Freedom in the World 2020: The Annual Survey of Political Rights & Civil Liberties*. New York. Washington: Rowman-Littlefield. (06.11.2021).

Freedom House. (2021b). *Freedom in the World 2021 Methodology*. https://freedomhouse.org/sites/default/files/2021-02/FreedomInTheWorld_2021_Methodology_Checklist_of_Questions.pdf (06.11.2021).

Garrett, E. (2006). Fifth Annual Henry Lecture: The Promise and Perils of Hybrid Democracy. *Oklahoma Law Review,* 59 (2), 227-270.

Geraats, P. M. (2002). Central Bank Transparency. *The Economic Journal*. 112 (November), 532–F565

Gerken, H. K. (2009). *The Democracy Index: Why Our Election System is Failing and How to Fix It*. Princeton: Princeton University Press.

Geyik.O. (2021). Mali ve Mali Olmayan Yönleriyle Sosyal Bütçe Uygulaması ve Türkiye Örneği. O. Geyik, S. Ş. Altunakar Mercan (Ed.). *Mali ve Sosyal Yönleriyle Bütçe Üzerine Yazılar*. Ankara: Çizgi Kitabevi ISBN: 978-605-196-433-1.

Gujarati, D. ve D. C. Porter. (2018). *Temel Ekonometri*. Ü. Şenesen ve G. Günlük Şenesen (çev.). Literatür Yayınları.

Güneş, G. (2011). *Verginin Yasallığı İlkesi*, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık.

Güriş, S. ve E. Çağlayan Akay. (2018). *Ekonometri: Temel Kavramlar*. İstanbul: Der Yayınları.

Gürsoy, B. (1981). *Kamu Maliyesi: II Cilt Bütçe*. Ankara: Sevinç Matbaası.

Gürünlü Alma, Ö. ve Ö. Vupa. (2008). Regresyon Analizinde Kullanılan En Küçük Kareler ve En Küçük Medyan Kareler Yöntemlerinin Karşılaştırılması. *Süleyman Demirel Üniversitesi Fen Edebiyat Fakültesi Fen Dergisi*. 3 (2), 219-229. https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/116279 (10.01.2021).

Güzel, M. N. (2018). Antik Demokrasi ve Modern Demokrasi Kavramlarının Kuvvetler Ayrılığı İlkesi Çerçevesinde Değerlendirilmesi. *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi.* 23 (38), 205-231.

Halachmi, A. ve M. Holzer. (2010). Citizen Participation and Performance Measurement: Operationalizing Democracy Through Better Accountability. *Public Administration Quarterly*. 34 (3), 378-399. doi: 10.2307/41288353. (10.05.2021).

Hameed, F. (2005). *Fiscal Transparency and Economic Outcomes*. International Monetary Fund.

Harrison, T. M. ve D. Sayogo. (2014). Transparency, Participation and Accountability Practices In Open Government: A Comparative Study. *Government Information Quarterly*. *31*(4). 513–525. https://doi.org/10.1016/j.giq.2014.08.002.

Herber, W., ve S. Hartig, (1999). The Rise and Fall of The German Miracle. *Critical Review*. 13 .337-358.

Heywood, A. (2004). *Political Theory: An Introduction*. New York. USA: Palgrave Macmillan.

Horowitz, I. L. (1 Mart 2006). The Struggle For Democracy. The National Interest. https://nationalinterest.org/article/the-struggle-for-democracy-880?page=0%2C1 (05.11.2021).

IBP- International Budget Partnership. (2006). *Open Budget Index Methodology*. https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/Methodology-English.pdf (25.05.2020).

IBP- International Budget Partnership. (2007). *Guide To The Open Budget Questionnaire: An Explanation of The Questions And the response options*. https://www.internationalbudget.org/sites/default/files/2020-04/2008_Questionnaire_Guidelines_EN.pdf (25.05.2020).

IBP- International Budget Partnership. (2009). *Guide To The Open Budget Questionnaire: An Explanation of The Questions and The Response Options*. Washington. Retrieved from https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/Guide-OBS2012_English-Final.pdf

IBP- International Budget Partnership. (2010). *Open Budget Survey Full Report*. https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/2011/06/2010_Full_Report-English.pdf (25.05.2020).

IBP- International Budget Partnership. (2011). *Guide To The Open Budget Questionnaire: An Explanation of The Questions and The Response Options*. https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/Guide-OBS2012_English-Final.pdf (25.05.2020).

IBP- International Budget Partnership. (2012a). *Open Budget Index Methodology*. https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/2012-Methodology1.pdf (25.05.2020).

IBP- International Budget Partnership. (2012b). *Open Budget Survey Full Report*. https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBI2012-Report-English.pdf (25.05.2020).

IBP- International Budget Partnership. (2019). *Open Budget Index Methodology*. https://www.internationalbudget.org/sites/default/files/2020-04/2019_Report_EN.pdf (25.05.2020).

IBP- International Budget Partnership. (2020a). *Open Budget Initiative*. https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/2011/01/OBI_brochure_web_English_HiRes.pdf (25.05.2020).

IBP- International Budget Partnership. (2020b). *Reports*. https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/downloads/ (25.05.2020).

IBP, International Budget Partnership. (2021). Rankings. http://survey.internationalbudget.org/#rankings (28.10.2021).

IEP- Institute for Economics and Peace. (2019). *Global Peace Index 2019*. https://www.visionofhumanity.org/wp-content/uploads/2020/10/GPI-2019web.pdf (28.10.2021).

IEP- Institute for Economics and Peace. (2020). *Global Peace Index 2020*. https://www.economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2020/08/GPI_2020_web-1.pdf (11.01.2021).

IMF- International Monetary Fund. (2007). *Code of Good Practices on Fiscal Trancparency*. https://www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/051507c.pdf (01.02.2021).

IMF-International Monetary Fund. (1998). *Web Document 4. D: Code of Good Practices on Fiscal Transparency -Declaration on Principles*. https://www.imf.org/external/pubs/ft/history/2012/pdf/4d.pdf (15.11.2020).

INTOSAI- The International Organization of Supreme Audit Institutions. (2019). *INTOSAI-P20: Principles of Transparency and Accountability*. https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/INT_P_11_to_P_99/INTOSAI_P_20/INTOSAI_P_20_en_2019.pdf (10.05.2020).

IPU- Inter-Parliamentary Union. (11-16 Eylül 1997). Universal Declaration on Democracy. *98th Inter-Parliamentary Conference*.

Ishiyama, J. T. (2012). *Principles of Democracy and Democratization*. UK: Wiley-Blackwell.

Justice, J. B. ve C. Dülger. (2009). Fiscal Transparency and Authentic Citizen Participation in Public Budgeting: The Role of Third-Party Intermediation. Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management, 21 (2), 254-288. ttps://doi.org/10.1108/JPBAFM-21-02-2009-B005. (13.05.2021).

Kartalcı, K. (2019). *Cumhurbaşkanlığı Yönetim Sistemi Açısından Bütçe Süreci ve Bütçe Hakkı*, Bursa: Ekin Yayınevi.

Kayalıdere, G. ve P. Mastar Özcan. (2014). Bütçe Saydamlığı ve Ekonomik Özgürlüğün Yolsuzluk Üzerindeki Etkisi. *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*. 28(2), 219-234.

Keane, J. (2004). *Violence and Democracy,* New York: Cambridge Univesity Press.

Kesik, A. ve G. Kıral. (2012). Yeni Kamu Yönetiminde Hesap Verebilirlik. C. C. Aktan, A. Kesik, D. Dileyici (Ed.). *Yeni Maliye; Değişim Çağında Kamu Maliyesi: Yeni Trendler, Yeni Paradigmalar, Yeni Öğretiler, Yeni Perspektifler* içinde. Ankara: T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayınları-Yayın no: 420, 2012, 513-536.

Knopff, R. (1998). Populism and the Politics of Rights: The Dual Attack on Representative Democracy. *Canadian Journal of Political Science*. 31 (4), 683-705.

Kobach, K. W. (1993). *The Referendum: Direct Democracy in Switzerland*. UK: Dartmouth University Press.

Koç. Ö. E. (2019). Sosyal Devlet ve Sosyal Bütçe Perspektifinden Türkiye'de Sosyal Harcamalar. N. Koç. (Ed.). *Güncel Sosyal ve Mali Sorunlara Yönelik Seçme Yazılar* içinde. Ankara: Siyasal Kitapevi, 53-76.

Konukman, A. (2015). Türkiye'de Bütçe Hakkının Kullanımı: Sorunlar ve Çözüm Önerileri. *Artvin Çoruh Üniversitesi Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi.* 1, 23-65.

Kopits, G., ve J. Craig. (1998). *Transparency in Government Operations*. Washington, USA: IMF.

Laffont, J. J. ve D. Martimort. (2001). *The Theory of Incentives I: The Principal- Agent Model*. Princeton University Press.

Lan, L. (2005). Enhancing e-Democracy Via Fiscal Transparency: A Discussion Based on China's Experience. M. Böhlen, J.Gamper, W. Polasek ve M. A. Wimmer (Ed.). *E-Government : Towards Electronic Democracy: International Conference, TCGOV 2005* içinde. Berlin: Springer Publication, 57-69.

Leibholz, G. (1962). Demokrasinin Yirminci Yüzyıldaki Hüviyet Değişikliği. N. Abadan ve V. Gül (çev.), *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*. 17 (3), 221-250.

Lienert, I. ve M. Kyung. (2004). *The Legal Framework for Budget Systems An International Comparison*. Paris: OECD Journal on Budgeting, Volume 4- No.3(Special Issue).

Lijphart, A. (1986). *Çağdaş Demokrasiler*. E. Özbudun ve E. Onulduran (çev.). Ankara: Yetki Yayınları.

Linz, J. J. ve A. Stepan. (1996). *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*. Baltimore-London: The Johns Hopkins University Press.

Lloyd, H. D. (1907). *A Sovereign People: A Study of Swiss Democracy*. J. A. Hobson (ed.). New York: Doubleday, Page and Company.

Lorch, R. S. (1992). *State and Local Politics: The Great Enlargement*. New Jersey, USA: Prentice Hall Inc.

Maduz, L. (2010). Direct Democracy. *Living Reviews in Democracy*. 1-14.

Marmor, A. (2005). Authority, Equality and Democracy. *Ratio Juris*. 18 (3), 315-345.

Matsusaka, J. G. (2005). Direct Democracy Works. *Journal of Economic Perpectives*. 19 (2), 185-206.

McGee, R. ve J. Gaventa. (2011). *Shifting Power? Assessing the Impact of Transparency and Accountability Initiatives*. UK: Institute of Development Studies. doi: 10.1111/j.2040-0209.2011.00383_2.x (12.05.2021).

McNab, R. M. ve S. D. Wilson. (2018). Culture Matters: What Cultural Values İnfluence Budget Transparency? *Applied Economics*. 50(43). 4593–4605. https://doi.org/10.1080/00036846.2018.1458197.

Mendelsohn, M. ve A. Parkin. (2001). Introduction. M. Mendelsohn ve A. Parkin (Ed.). *Referendum Democracy: Citizens, Elites and Deliberation in Referendum Campaigns* içinde. Palgrave. s.4.

Michels, A. M. B. (2006). Citizen Participation and Democracy in the Netherlands. *Democratization*. 13 (2), 323-339.

Molander, P. (2001). Budgeting Procedures and Democractic Ideals: An Evaluation of Swedish Reforms. *Journal of Public Policy*. 21 (1), 23-52.

Moloney, K. ve R. Stoycheva. (2018). Partial Two-Way Mirror: International Organization Budget Transparency. *Global Policy*. 9(1). 26–40. https://doi.org/10.1111/1758-5899.12523.

Morna, C. L. (2000). Gender BUdgeting: Myths and Realities. *In A Paper Presentedat The 25th Years İnternational Women Politics Workshop in Bonn*. Bonn, Almanya, 13-14.

Mueller, S. ve W. Linder. (2021). *Swiss Democracy: Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societes*. Palgrave- Macmillan.

Mulgan, R. (2000). Accountability: An Ever – Expanding Concept?. *Public Administration*. 78(3), 555-573. https://doi.org/10.1111/1467-9299.00218.

Musaballı, H. (1970). *Maliye: Cilt II Bütçe,* İstanbul: Özel İstanbul İktisadi ve Ticari Bilimler Yüksekokulu.

Mutluer, K., E. Öner ve A. Kesik. (2011). *Bütçe Hukuku.* İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.

Neumark, F. (1948). *Maliyeye Dair Tetkikler*. İstanbul: İ.Ü.İ.F Yayınları.

Nsia-Pepra, K. (2017). Flawed Democracy: The Baneof Ghana's Success in Curbing Corruption. Air&Space Power Journal – Africa and Francophonie. 8 (2), 62-78.

OECD- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2018). *Glossary of Key Terms for completing the 2018 OECD Budget Practices and Procedures Survey.* https://www.oecd.org/governance/budgeting/OECD-2018-Budget-Practices-and-Procedures-Glossary-of-key-terms.pdf (20.03.2020).

OECD- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2015). *Recommendation of the Council on Budgetary Governance*. https://www.oecd.org/gov/budgeting/Recommendation-of-the-Council-on-Budgetary-Governance.pdf (01.04.2020).

OECD- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2002). *Best Practices for Budget Transparency*. https://www.oecd.org/governance/budgeting/Best%20Practices%20Budget%20Transparency%20-%20complete%20with%20cover%20page.pdf (10.04.2020).

OECD- Organizaiton for Economic Co-operation and Development. (2001). *Citizens as Partners*. France: OECD Publication Service. https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/Citizens-as-Partners-OECD-Handbook.pdf (13.05.2021).

OECD. (2017). *OECD Budget Transparency Toolkit: Practical Steps for Supporting Openness, Integrity and Accountability in Public Financial Management*. Paris: OECD Publishing. http://dx.doi.org/10.1787/9789264282070-en.

Oliver R.W. (2004). *What is Transparency?*. New York: McGraw-Hill.

Özcan, G. (2014). Sosyal Bütçe Teorik Yapısı ve Türkiye'de Anayasal Temelleri. *Yönetim ve Ekonomi Dergisi*. 21(2), 99-108.

Özen, A. ve İ. G. Yontar. (2009). Katılımcı Demokrasi Anlayışında Bütçeleme: Katılımcı Bütçeleme. *Maliye Dergisi*. 156, 280-293.

Özen, A., A. B. Bahçe ve F. Akbey. (2016). Sosyal Bütçeleme Türü Olarak Çocuklara Yönelik Bütçeleme Anlayışı ve Çeşitli Ülke Uygulamaları. *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*. 18(3), 409-426.

Özgöker, M. ve E. Mert. (2018). *Teknoloji ile Gerçeğe Dönüşen Hayal: Doğrudan Demokrasi*. İstanbul: Nobel Yayınevi.

Park, H., ve J. Blenkinsopp. (2011). The Roles of Transparency and Trust in The Relationship Between Corruption and Citizen Satisfaction. *International Review of Administrative Sciences.* 77(2), 254–274.

Pasquier, M. ve J. P. Villeneuve. (2007). Organizational Barriers to Transparency: A Typology and Analysis of Organizational Behaviour Tending to Prevent or Restrict Access to İnformation. *International Review of Administrative Sciences*. 73(1), 147–162. doi:10.1177/0020852307075701

Pehlivan, O. (2018). *Devlet Bütçesi.* Trabzon: Celepler Matbaacılık.

Perotti, R. (1996). Growth, Income Distribution and Demogracy, *Journal of Economic Growth*. 1, 149-187. http://link.springer.com/article/10.1007/BF00138861#page-1 (25.02.2021).

Petrie, M. ve J. Shields. (2010). Producing a Citizens' Guide To the Budget: Why, What and How?. *OECD Journal on Budgeting*. 2, 1-13.

Pitkin, H. F. (2004). Representation and Democracy: Uneasy Alliance, *Scandinavian Political Studies*. 27 (3), 335-342.

Potter, Barry H. ve J. Diamond. (1999). *Guidelines for Public Expenditure Management*. Legal Institutions Thematic Reform Group. International Monetary Fund. Washington, D.C.

Premchand, A. (1993). *Public Expenditure Management*. Washington. USA: IMF.

Premchand, A. (2002). *Fiscal Transparency and Accountability: Idea and Reality in United Nations. Globalization and New Challenges of Public Finance: Financial Management, Transparency and Accountability*. New York: Department of Economic and Social Affairs.

Przeworski, A. (2003). Freedom to Choose and Democracy. *Economics and Philosophy*. 19 (2003), 265-279.

Rahman, M. S. (2014). Statistical Analysis of Democracy Index. *Humanomics*, 30 (4), 373-384.

Rahman, M. S. (2014). Statistical Analysis of Democracy İndex. *Humanomics*. *30*(4). 373–384. https://doi.org/10.1108/H-09-2013-0058.

Rios, A. M., B. Benito ve F. Bastida. (2013). Determinants od Central Government Budget Disclosure: An International Comparative Analysis. *Journal of Comparatice Policy Analysis*. 15 (3), 235-254. https://doi.org/10.1080/13876988.2013.798449. (10.05.2021).

Rios, A. M., B. Benito ve F. Bastida. (2017). Factors Explaining Public Participation in the Central Government Budget Process. Australian Journal of Public Administration. 76 (1), 48-64. https://doi.org/10.1080/13876988.2013.798449. (13.05.2021).

Rios, A. M., F. Bastida ve B. Benito. (2014). Budget Transparency and Legislative Budgetary Oversight: An International Approach. *American Review of Public Administration*. 46(5), 546-568.

Rosendorff, B. P. ve J. R. Vreeland. (14-16 Mart 2006). Democracy and Data Dissemination: The Effect of Political Regime on Transparency. *Latin America Studies Association Conference.* https://www.researchgate.net/publication/228917764_Democracy_and_Data_Dissemination_The_Effect_of_Political_Regime_on_Transparency. (10.05.2021).

Rousseau, J. J. (1999). *Toplum Sözleşmesi*. A. Erenuluğ (çev.). Ankara: Öteki Yayınevi.

Santiso, C. (2005). Parliaments and Budgeting: Understanding the Politics of the Budget. SSRN Electronic Journal. Aralık 2005, 1-39. doi: 10.2139/ssrn.875858. (15.05.2021.)

Sartori, G. (1987a). *The Theory of Democracy, Revisited: Part One*. New jersey, USA: Chatnam House Publishers.

Sartori, G. (1987b). *The Theory of Democracy, Revisited: Part Two*. New jersey, USA: Chatnam House Publishers.

Sayar, N. (1971). *Kamu Maliyesi: II. Cilt Bütçe Prensipleri ve Tatbikatı*, İstanbul: İstanbul İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi.

Sayogo, D. S. ve T. Harrison. (2013). Exploring the Socio-Political Determinants of Open Budget: A Cross-National Perspective. J. R. Gil- Garcia (Ed.). *E- Governmet Success Factors and Measures: Theories, Concepts and Methodologies* içinde. Hershey, USA: IGI Global, 142-170. (10.05.2021).

Schick, A. (1999). *A Contemporary Approach to Public Expenditure Management*. World Bank Institute, Governance, Regulation, and Finance Division. https://documents1.worldbank.org/curated/pt/739061468323718599/pdf/351160REV0Contemporary0PEM1book.pdf (04.04.2020).

Schick, A. (2002). *A.B.D. Federal Bütçesi (Politikalar, Davranışlar ve Süreç)*. Ö. Sarı (çev.), Ankara: T.C Maliye Bakanlığı Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı Yayın No: 2002/360.

Schmidt, M. G. (2001). *Demokrasi Kuramlarına Giriş*. M. E. Köktaş (çev.). Ankara: Vadi Yayınları.

Schmitter, P. C. ve T. L. Karl. (1991). What Democracy Is… and Is Not. *Journal of Democracy*. 2 (3), 75-88.

Scholz, W., M. Cichon ve H. Krzysztof. (2000). *Social Budgeting*. Geneva: International Labour Office/International Social Security Association Press.

Schumpeter, J. A. (2003). *Capitalism, Socialism and Democracy*. London-New York: Routledge.

Schumpeter, J. A. (2003). *Capitalism, Socialism and Democracy*. London-New York: Routledge.

Selen, U., ve B. Tarhan. (2014). *Türkiye'de Bütçe Hakkı Algısı*. Uşak.

Sen, A. K. (2000). *Development As Freedom*. New York: Alfred A. Knopf.

Shah, A. (Ed.). (2007). *Public Sector Governance and Accountability Series: Budgeting and Budgetary Institutions*. Washington D.C: The World Bank.

Shah, A. ve C. Shen. (2007). A Primer on Performance Budgeting. A. Shah (Ed.) *Public Sector Governance and Accountability Series: Budgeting and Budgetary Institutions* içinde. Washington D.C: The World Bank, 137-178.

Sharma, B. (2008). *Voice, Acountability and Civic Engagement: A Conceptual Overview*. Overseas Development Institute.

Sinclair, A. (1995). The Chameleon of Accountability: Forms and Discourses. *Accounting Organizations and Society*. 20(2-3), 219-237. doi: 10.1016/0361-3682(93)E0003-Y.

Sintomer, Y., C. Herzberg ve A. Röcke. (2008). Participatory Budgeting in Europe: Potentials and Challenges. *International Journal Urban and Regional Research*. 32 (1), 164-178.

Smith, G. ve C. Wales. (2000). Citizens' Juries and Deliberative Democracy. *Political Studies*. 48 (1), 51-65.

Smith, R. W. ve T. D. Lynch. (2004). *Public Budgeting in America*. New Jersey: Pearson.

Solak, M. (2012). TBMM Araştırması: Bir Doğrudan Demokrasi Aracı Olarak Referandum. N. Boztekin (Ed.). *Demokrasi ve Siyasal Katılım* içinde. İstanbul: Ezgi Matbaa. 59-67.

Stanić, B. (2018). Determinants of Subnational Budget / Fiscal Transparency : A Review of Empirical Evidence. *Public Sector Economics*. 42(4). 449–486. https://doi.org/10.3326/pse.42.4.4.

Stapenhurst, R. (2008). The Legislature and the Budget. R. Stapenhurst, R. Pelizzo, D. M. Olson ve L. Trapp (Ed.). *Legislative Oversight and Budgeting: A World Perspective* içinde. Washington D.C: World Bank, WBI Development Studies, 51-65.

Stucken, R. (1959). Federal Almanya Cümhuriyeti Bütçe Durumunda ve Bütçe Politikasında Değişmeler. Ankara: Ankara Üniversitesi S.B.F. Dergisi. 14(2), 21-29.

Sundelson, J. W. (1935). Budgetary Principles, *Political Science Quarterly*. 50(2), 236-263.

Şahin, M. ve Ö. Uysal. (2013). Bütçe ve Mali Demokrasi. F. Altuğ, A. Kesik ve M. Şeker. *Kamu Bütçesinde Yeni Yaklaşımlar* içinde. İstanbul: Seçkin Yayıncılık, 2013, 203-220.

Şaylan, G. (1981). *Çağdaş Siyasal Sistemler*. Ankara: Sevinç Matbaası.

Şeker, M. (2011). *Yerel Yönetimlerde Sosyal Bütçeyi İzleme Raporu*. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.

Şeker, M. (2014). Açık Bütçe Endeksi ve Türkiye. *Uzman Bakış Dergisi.* 2, 76-81.

Şeker, M. ve H. Beynam. (2013). Vatandaş Bütçesi ve Uygulama Örnekleri. F. Altuğ, A. Kesik ve M. Şeker (Ed.). *Kamu Bütçesinde Yeni Yaklaşımlar* içinde. İstanbul: Seçkin Yayıncılık, 221-235.

Şener, H. (1983). *Federal Almanya Bütçe Sistemi*. Ankara: Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu Yayını: 1983/251.

Şeren, G.Y. (2020). Bütçe Sisteminde Çocuk Haklarını Aramak -Sorun, Sistem ve Çözüm-. O. Geyik, S. Ş. Altunakar Mercan (Ed.). *Mali ve Sosyal Yönleriyle Bütçe Üzerine Yazılar*. Ankara: Çizgi Kitabevi ISBN: 978-605-196-433-1.

Tanaka, S. (2007). Engaging the Public in National Budgeting: A Non-Governmental Perspective. OECD Journal on Budgeting. 7 (2), 139-177.

Temel, R. (2019). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin Türk Maliyesine Getirdiği Yenilikler Recep. *Akademik Bakış Dergisi.* 71, 13-29.

TEPAV- Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı. (2020). Mali İzleme Çalışmaları. https://www.tepav.org.tr/tr/calismalarimiz/s/299 (21.05.2020).

Teziç, E. (1996). *Anayasa Hukuku: Genel Esaslar*. İstanbul: Beta Yayınevi.

Tilly, C. (2014). *Demokrasi*. E. Arıcan (çev.). Ankara: Phoenix Yayınevi. (orijinal baskı tarihi 2007).

Tunç, H. (2008). Demokrasi Türleri ve Müzakereci Demokrasi Kavramı. *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 7(1–2), 1113–1132.

Tunç, H. (2008). Demokrasi Türleri ve Müzakereci Demokrasi Kavramı. *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*. 12 (1-2), 1113-1132.

Tüğen, K., H. Egeli ve A. Özen. (2007). Gelişmiş Ülkelerde Performans Esaslı Bütçe Sistemine Yönelik Reform Arayışları ve Bütçe Uygulamaları. Finans, Politik ve Ekonomik Yorumlar. 44(509), 35-46.

Türkiye Cumhuriyeti Sayıştay Başkanlığı, *Lima Deklarasyonu*. https://etik.sayistay.gov.tr/upload/ISSAI_1.pdf (20.05.2020).

UN- United Nations. (2021). Universal Declaration of Human Rights. https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights (10 Ekim 2021).

UNCTAD- United Nations Conference on Trade and Development. (2020). Classifications. https://unctadstat.unctad.org/en/classifications.html (25.12.2020).

UNDP- United Nations Development Programme. (2020a). http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2020.pdf (10.01.2021).

UNDP- United Nations Development Programme. (2020b). Education Index. http://hdr.undp.org/en/indicators/103706 (10.01.2021).

Uygun, O. (2017). *Demokrasi: Tarihsel, Siyasal ve Felsefi Boyutlar*. İstanbul: On İki Levha Yayıncılık.

Wehner, J. (2005). Legislative Arrangements For Financial Scrutiny: Explaining Cross-National Variation. R. Pelizzo, R. Stapenhurst ve D. Olson. (Ed.). *The Role of Parliaments in the Budget Process* içinde. Washington: World Bank Institute, 2-17.

Wehner, J. ve P. Renzio. (2013). Citizens Legislators and Executive Disclosure: The Political Determinants of Fiscal Transparency. *World Development*, 41, 97-108. https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2012.06.005. (10.05.2021).

Wehner, J. ve W. Byanyima. (2004). *Parliament, The Budget and Gender, Handbook for Parliamentarians*.

Wildavsky, A. (1986). *Budgeting: A Comparative Theory of the Budgeting Process*, New Jersey (USA): Transaction Publishers.

World Bank-Dünya Bankası. (1998). *Public Expenditure Management Handbook*. Washington.

Yamak, R. ve M. Köseoğlu. (2006). *Uygulamalı İstatistik ve Ekonometri*. Trabzon: Celepler Matbaacılık.

Yentürk, N. (2012). *STK'lar İçin Sosyal Koruma Harcamalarını İzleme Kılavuzu*. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.

Yerdelen Tatoğlu, F. (2020). Ekonometri: Stata Uygulamalı. İstanbul: Beta Yayınları

Yıldız, H. D. (2015). Türkiye'de Bütçe Saydamlığı Algısı: 2006-2014. *Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.* İstanbul: T. C. İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Yıldız, H. D. ve O. Geyik. (10-14 Mayıs 2017). Citizens Budget and Evaluating Citizens Budget in Turkey. *32nd International Public Finance Conference Proceedings Book*, Antalya. Turkey: Ekin Yayınevi, 50-52.

Yılmaz, H. H., ve M. Biçer. (2010). Parlamentonun Bütçe Hakkını Etkin Kullanımının Yeni Bütçe Sistemi Çerçevesinde Değerlendirilmesi. *Maliye Dergisi.* 158, 201-225.

Zuccolotto, R. ve M. A. C. Teixeira. (2014). Budgetary Transparency and Democracy: The Effectiveness of Control Institutions. International Business Research, 7 (6), 83-96. doi: 10.5539/ibr.v7n6p83. (10.05.2021).